

Markedsliberaliseringen av den norske kraftsektoren

- en studie av de folkevalgtes forståelse for markedskreftene



Masteroppgave i historie
Kristian Osland
Universitetet i Bergen
Mai 2008

Forord:

Jeg vil gjerne takke min veileder, professor Tore Grønlie, for all hjelp og veiledning frem mot innleveringen av denne oppgaven. Tilbakemeldingene har alltid vært like fokuserte og konstruktive. Jeg vil også takke medstudentene mine, både på seminaret "Politikk og samfunn" og på lesesalen, for å ha bidratt til en veldig bra sosial ramme rundt masterstudiet. Til slutt vil jeg også få takke min farfar, Erling Osland, for korrekturlesing.

Bergen, mai 2008

Kristian Osland

KAPITEL 1, INNLEDNING	1
DE LEDENDE HISTORIKERNE PÅ FELTET	3
PROSESSEN FREM MOT MARKEDSREFORMEN	4
FORSKNINGEN OG DE FOLKEVALGTE	7
ÅPNING I FORSKNINGSFELTET	9
PREISERING OG OPERASJONALISERING	10
KILDER OG KILDEKRITIKK	12
KAPITEL 2, ENERGILOVEN	15
KUNNSKAPSGRUNNLAGET OG DE FOLKEVALGTE	17
OPERASJONALISERING OG PROBLEMSTILLING	19
FLERTALLET OG MARKEDSKREFTENE	20
EKSPORT	22
KRAFTKREVENDE INDUSTRI	24
ENERGIØKONOMISERING	26
MINDRETALLSGRUPPERINGEN OG MARKEDSKREFTENE	28
SYSTEMFORSTÅELSE	29
EKSPORT	31
KRAFTKREVENDE INDUSTRI	32
ENERGIØKONOMISERING	33
MARKEDSKREFTENE, VENN ELLER FIENDE?	35
KAPITEL 3, OMORGANISERINGEN AV STATKRAFT	37
MARKEDET BLIR TIL	38
HØNA ELLER EGGET? STATKRAFT ELLER ENERGILOVEN?	40
STATUS FOR UTVIKLINGEN	41
PARTIENE OG STATLIG STYRING	43
STATKRAFT SOM STATSFORETAK	43
EN FRIERE STILLING FOR STATKRAFT	46
STATKRAFT SOM FORVALTNINGSBEDRIFT	49
DE FOLKEVALGTE OG STATNETT	52
KONTROLL MED UTVIKLINGEN	53

KAPITEL 4, ÅPNINGEN AV KRAFTHANDELEN MED SVERIGE

55

STATUS FOR MARKEDSUTVIKLINGEN	56
SAKSBEHANDLINGEN OG DE FOLKEVALGTE	58
DE FOLKEVALGTE OG HANDELEN MED SVERIGE	59
EN NY KRAFTPOLITIKK? SPØRSMÅLET OM LEVERINGSSIKKERHET	61
VEIEN BLIR TIL MENS VI GÅR	64
KONTROLLERT MARKEDSUTVIKLING	65
MOTSTAND MOT MARKEDET	66
MILJØ OG MARKED	67
FORTSATT TRO PÅ MARKEDET	68

KAPITEL 5, KRAFTKRISEN VINTEREN 2002-03

69

KRAFTREDEGJØRELSEN	70
ÅRSAKER	70
LØSNINGER	72
REGJERINGSPARTIENE	74
FREMSKRITTSPARTIET	75
ARBEIDERPARTIET	76
SENTERPARTIET	77
SOSIALISTISK VENSTREPARTI	78
MOT BEGRENSNINGER AV MARKEDET, DOKUMENT NR. 8-FORSLAGENE	79
FREMSKRITTSPARTIET	79
SENTERPARTIET	82
SOSIALISTISK VENSTREPARTI	83
REGJERINGENS SVAR; BOSTØTTEORDNINGEN	84
EVALUERINGEN AV KRAFTKRISEN	85
HOLDNINGENE BLANT DE FOLKEVALGTE	87
KRAFTPRODUKSJON OG SAMFUNNSANSVAR, AP OG SP	87
SVIKTENDE NORSK KRAFTPOLITIKK, FRP OG SV	88
AVSLUTNING	90

KAPITEL 6, AVSLUTNING

93

DE FOLKEVALGTE OG UTVIKLINGEN I SYNET PÅ MARKEDET	93
DE FOLKEVALGTE OG BAKGRUNNEN FOR STANDPUNKTENE	95
PARTIENE I POSISJON OG OPPOSISJON	97

LITTERATURLISTE

99

KILDER	100
NOU	100
STORTINGSFORHANDLINGER	101
NETTSTEDER	102

Kapitel 1, Innledning

Vinteren 2002-03 opplevde norske strømkunder en kraftig økning i prisen på elektrisk kraft. Prisen steg til det doble av hva en var vant til, og i media ble det i krigstyper skrevet om kraftkrise. Skylden for situasjonen som hadde oppstått ble tillagt både norske politikere, at Norge eksporterte elektrisk kraft til Sverige og markedsliberaliseringen innenfor kraftsektoren. Beskyldningene var mange, og på Stortinget innså de folkevalgte at noe måtte gjøres. Prisstigningen var ute av kontroll, og leveringssikkerheten innenfor kraftsektoren var truet. På denne måten ble følgene av norsk kraftpolitikk de siste tretten årene veltet over på vanlige forbrukere gjennom høyere priser og trusler om strømrasjonering.

En av hovedforklaringene på den oppståtte situasjonen var at prisutviklingen innenfor den norske kraftsektoren, som en følge av innføringen av energiloven ved inngangen til 1991, ble styrt av markedskrefter. Fra innføringen utviklet sektoren seg gradvis mot en mer markedsstyrt handel med kraft frem til 1996, da det svensk-norske markedet for krafthandel, senere kjent som Nord Pool, åpnet. I denne utviklingen var omorganiseringen av Statkraft et viktig ledd i markedsliberaliseringen.¹ Begge disse sakene var oppe til separat behandling på Stortinget, og de folkevalgte hadde i så måte flere muligheter til å begrense den markedsliberaliseringen som fant sted. Dette gjorde de imidlertid ikke, og med den vanskelige situasjonen vinteren 2002-03 som bakgrunn, er det spennende å se nærmere på de folkevalgtes rolle og betydning for markedsreformen innenfor kraftsektoren.²

Det finnes en omfattende litteratur som tar for seg prosessen som ledet frem til markedsreformen. Denne fokuserer i hovedsak på en gradvis endring innenfor Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet med hensyn til hvordan man tenkte forvaltningspolitikk og økonomisk politikk. I tillegg beskriver litteraturen en utvikling

¹ Thue 1996, s. 108-109

² ”Markedsreformen” er et uttrykk brukt av Lars Thue for å beskrive utviklingen innenfor den norske kraftsektoren i perioden 1990 til 1993. Thue 1996, s. 88

innenfor det økonomiteoretiske fagfeltet, som ettervert påvirket den departementale tenkningen. Litteraturen fokuserer i liten grad på de folkevalgtes rolle i omstillingsprosessen. Nettopp på grunn av denne åpningen i forskningsfeltet, er det de folkevalgte som er hovedfokuset for denne studien. Hensikten er å studere hvordan politikerne på Stortinget forholdt seg til markedsliberaliseringen i de forskjellige stadiene i omorganiseringen av sektoren. Hvilken forståelse hadde de for følgene av vedtakene de gjorde? Markedsreformen ble innført trinnvis, slik at alle rammene for en markedsbasert krafthandel ikke var klargjort da energiloven ble vedtatt. Dette gjør det interessant å se nærmere på hvilken system- og markedsforståelse de folkevalgte hadde på viktige stadier i prosessen, og hvilke forutsetninger de hadde for å forstå hvilke langtidsvirkninger en markedsbasert handel med kraft ville ha.

Oppgaven kommer til å studere de folkevalgte og deres synspunkter knyttet til energiloven, omorganiseringen av Statkraft, opprettelsen av det svensk-norske kraftmarkedet og situasjonen innenfor kraftsektoren vinteren 2002-03, slik disse avtegner seg i Stortingets behandling. Hensikten er å forsøke å si noe om utviklingen i de folkevalgtes syn på og forståelse av markedskreftene fra innføringen av energiloven til kraftkrisen. Innledningskapitlet kommer til å presentere de ledende historieforskerne på feltet og de publikasjoner som tar for seg markedsreformen. Deretter vil fokuset dreie over på de folkevalgte, og litteraturens behandling av disse, for slik å posisjonere studien i forhold til den øvrige forskningen på feltet. Gjennomgangen vil vise at de folkevalgtes rolle i prosessen ikke har vært hovedfokuset for de studiene som har blitt foretatt til nå. Slik sett vil denne studien bidra til ny kunnskap på feltet. Problemstillingen for oppgaven er:

Hvilken forståelse av markedskreftene viste de folkevalgte i sakene som la premissene for markedsreformen innenfor kraftsektoren og under behandlingen av kraftkrisen i 2003?

De ledende historikerne på feltet

Lars Thue er den historikeren som har skrevet mest om den norske kraftssektoren, og han har utgitt en rekke bøker som tar for seg ulike sider ved denne.³ De mest fremtredende og mest relevante når det gjelder denne studien er *Strøm og styring*⁴, *Statens kraft 1965-2006*⁵ og *Statens nett*⁶, alle med Thue som den sentrale forfatter. Hovedtemaet i *Strøm og styring* er nettopp energiloven og den markedsreformen denne førte til innenfor kraftssektoren, sett i et lengre historisk perspektiv. I et slik perspektiv, hevder Thue, ”kan reformen kritisk vurderes utfra det mangfold av hensyn og motiver som gjennom tidene har vært knyttet til den offentlige styringen av sektoren.”⁷ *Statens kraft 1965-2006* tar på sin side for seg Statkrafts historie i den nevnte perioden, og har undertittelen *Miljø og marked*. Dette fordi forholdet til naturen og til markedet ble de to viktigste utfordringene knyttet til Statkrafts virksomhet i den perioden, og fordi bedriften på ulike måter alltid har prøvd å redusere usikkerheten knyttet til naturens luner og markedets svingninger.⁸ *Statens nett* tar for seg historien om utviklingen av systemet for overføring av kraft i Norge. Det viktigste bidraget fra boken i forhold til denne studien, er åpningen av det svensk-norske markedet og prosessen frem mot dette.

En annen historiker som også har endringene energiloven medførte som utgangspunkt for sin studie, er Bjørn Barth Jacobsen. I *Kampen for nasjonal og overnasjonal energikontroll*⁹ ser han på den norske kraftssektorreformen fra to ulike ståsted. På den ene siden fokuserer han på ytre endringer i europeisk politikk og ideologi fra 1945 til 1995, og på den andre indre endringer i norsk politikk, energiorganisasjon og administrasjon

³ F. eks Thue 1996, Thue og Rinde 2001, Thue 2003, Nilsen og Thue 2006 og Skjold og Thue 2007

⁴ Thue 1996

⁵ Nilsen og Thue 2006

⁶ Skjold og Thue, 2007

⁷ Thue 1996, s. 15

⁸ Nilsen og Thue 2006, forordet

⁹ Jacobsen 1998

mellom 1965 og 1995.¹⁰ I denne sammenheng er det spesielt Jacobsens studie av de indre endringene i norsk politikk og administrasjon som er interessant. Her bygger Jacobsen på et stort og omfattende intervjumateriale med over 30 sentrale embetsmenn og politikere innenfor sektoren, hvorav 22 av disse er publisert.¹¹ Hovedfokuset er på embetsverket, og Jacobsen bruker dette materialet til å ”åpne og utforske *den svarte boksen* som styrer teknologisk forandring og få et innblikk i handlingsmønstre mellom personer med posisjoner som utøver politisk og økonomisk makt og kontroll og hvordan disse skaper koalisjoner for maktutøvelse.”¹²

Proessen frem mot markedsreformen

Thue hevder i *Strøm og styring* at energiloven Stortinget vedtok i 1990 representerte et klart brudd med den tradisjonelle organiseringen av norsk elforsyning.¹³ Bruddet innebar en overgang fra statlig styring av kraftsektoren til å la markedet styre. Den sentrale forklaringen på hvordan markedstilpassningen den nye energiloven la opp til kunne bli en milighet, var fremveksten av økonomene som en stadig mer sentral yrkesgruppe. Ikke bare i Finans- og Olje- og energidepartementet, men også gjennom eksterne fagmiljøer ved Universitetet i Oslo, Statistisk sentralbyrå og Norges handelshøyskole.¹⁴

Med økonomene kom også en ny målsetning for driften av sektoren. Gradvis vant økonomenes mål om at sektoren skulle drive ”samfunnsøkonomisk lønnsomt” frem, og fikk innpass allerede i energimeldingen som regjeringen Borten la frem i 1970.¹⁵ Selv om dette i første omgang kun var en språklig innføring, fikk den fagøkonomiske tenkningen gradvis betydning for markedsreformen. Ifølge Thue var det at samfunnsøkonomiske målsetninger var blitt godtatt ”på papiret”, det vil si i offentlige utredninger, energimeldinger og i politisk og departemental retorikk, et viktig springbrett for

¹⁰ Jacobsen 1998, s. 4

¹¹ Jacobsen 1998, 22 intervjuer

¹² Jacobsen 1998, s. 11, Forfatterens utheving

¹³ Thue 1996, s. 15

¹⁴ Thue 1996, s. 95

¹⁵ Thue 1996, s. 98

tilhengerne av markedsreformen.¹⁶ Slik kunne Olje- og energiminister Eivind Reiten under debatten om energiloven i Stortinget fremheve at målene for sektoren fremdeles var de samme som før, det var kun redskapet for å oppnå disse som var endret.

Det fagøkonomiske miljøet som hadde vokst frem innenfor energiforskningen spilte en viktig rolle med å legge det økonomiteoretiske grunnlaget energiloven bygget på. Einar Hope og miljøet rundt han ved Senter for anvendt forskning (SAF), tilknyttet Norges handelshøgskole i Bergen, var en av de viktigste i så måte, gjennom rapporten *Markedsbasert kraftomsetning i Norge*.¹⁷ Her ble mulighetene for å etablere en markedsbasert kraftomsetning i Norge antydnet, og samtidig kom rapporten med konkrete forslag til reformer av kraftsektoren slik at en markedstilpassning ville kunne fungere. Ifølge Thue var SAFs utredninger fra Finansdepartementets side ment å gi faglig legitimitet til en radikal reform av elforsyningen.¹⁸ For Thue er økonomenes stadig mer sentrale rolle en helt sentral forklaring på at markedstankegangen gradvis ble akseptert i departementene, og slik åpnet for et lovforslag som fullstendig endret virkemiddelene for å oppnå de målene man hadde for kraftsektoren. Frem til innføringen av energiloven hadde prisene i stor grad vært statlig styrte, men skulle etter innføringen styres av markedskreftene.

I likhet med Thue legger Bjørn Barth Jacobsen vekt på den betydningen aktører som stod utenfor departementene hadde for den departementale økonomiteoretiske tenkningen. I tillegg til Hope nevner Jacobsen Energidata i Trondheim,¹⁹ som gjennom sine prognoser om fremtidig kraftoverskudd, ifølge Jacobsen ”var nødt til å få konsekvenser for den strategiske tenkningen i OED og økonomene i Finansdepartementets finans- og økonomiavdeling.”²⁰ Oddbjørn Fredriksen, en av grunnleggerne av Energidata, uttalte i intervju med Jacobsen: ”Hope tenkte prinsipielt, det var veldig viktig, men gjennom

¹⁶ Thue 1996, s. 99

¹⁷ Bjørndalen 1989

¹⁸ Thue 1996, s. 101

¹⁹ Energidata bestod av tidligere forskere fra EFI/SINTEF og hadde stor troverdighet i bransjen for deres prognoser. Jacobsen 1998, s. 238

²⁰ Jacobsen 1998, s. 147

denne rapporten fikk vi det ned på et praktisk plan.”²¹ Slik tegner Thue og Jacobsen et bilde av en sektor i endring, som gjennom analyser og en økonomiskteoretisk tilnærming gradvis fikk på plass et teoretisk fundament som et markedsbasert system for handel med kraft i Norge kunne utvikles på.

Etter at energiloven var vedtatt startet arbeidet med å omorganisere kraftsektoren i tråd med intensjonene i loven. Selv om lovverket var på plass, og trådte i kraft i januar 1991, var ikke rammene for en markedsbasert handel med kraft klart trukket opp. En av de første omleggingene som skjedde var delingen av forvaltningsbedriften Statkraft i statsforetakene Statkraft og Statnett. Statkraft skulle stå for produksjon av kraft, og selge denne kraften på markedet, mens Statnett fikk monopolansvar for sentralnettet. Ved å skille mellom konkurransevirkomheten og monopolfunksjonen, skulle en unngå kryssubsidiering, og slik unngå at Statkraft fikk konkurransefordeler i forhold til de andre aktørene i markedet.²² En annen endring som hadde til hensikt å legge til rette for at markedet skulle kunne fungere, var at alle produsenter var sikret tilgang til strømmettet. Lokale strømlleverandører skulle ikke lenger kunne nekte andre leverandører å bruke sitt nett. Delingen av Statkraft var også et eksempel på at det eksterne fagmiljøet og departementene preget utviklingen av kraftmarkedet. Statkraft ble delt, selv om administrerende direktør Gunnar Vatten, sammen med de ansatte, kjempet for å holde produksjons- og nettdel i samme selskap.²³

Den videre utviklingen av kraftmarkedet etter delingen av Statkraft,²⁴ ble preget av en voksende interesse for eksport av norsk kraft til utlandet. En slik eksport hadde også foregått i mange år før energiloven ble innført, i hovedsak til Sverige, men i årene etter innføringen av energiloven fikk denne eksporten klarere rammer. Fra begynnelsen av nittitallet og fremover mot 1996 ble det inngått en rekke avtaler om bygging av kabler til

²¹ Jacobsen 1998, s. 148

²² Thue 1996, s. 115

²³ Nilsen og Thue 2006, s. 290. Kampen mellom Statkraft og departementene finner en god dekning for i litteraturen, blant annet Thue 1996, s. 115-119, Jacobsen 1998, s. 182-189 og Nilsen og Thue 2006, s. 284-297

²⁴ St.prp. nr. 100, 1990-91

utlandet for eksport av elektrisk kraft fra Norge.²⁵ Den viktigste hendelsen knyttet til norsk krafteksport var likevel etableringen av det svensk-norske kraftmarkedet fra januar 1996, som skulle foregå over kraftbørsen Nord Pool. Hensikten var at det nordiske kraftsystemet totalt sett skulle bli mer effektivt. De store selskapene som Statkraft og svenske Vattenfall og Sydkraft ville få mindre markedsrett, kraftprisene ville bli mer stabile og de forskjellige produksjonsmetodene ville kunne utfylle hverandre i større grad en tidligere.²⁶ I tillegg ville investeringene i ny kraft kunne gjøres uavhengig av landegrensene, slik at det mest gunstige alternativet ville bli bygget ut først.²⁷

Forskningen og de folkevalgte

Som nevnt forsøker Thue i *Strøm og styring* å sette markedsreformen inn i en historisk kontekst. Dette bidrar til at hans fokus i hovedsak er konsentrert om prosessen frem mot lovforslaget som startet markedsreformen, og i liten grad på de folkevalgte rolle i denne. Thue går detaljert inn i prosessen frem til sakene kommer til behandling på Stortinget, mens partienes og de folkevalgte synspunkter er gruppert og bare kort skissert.²⁸ Dette mønsteret finner en også igjen i *Statens kraft 1965-2006*. Når Thue skriver om omorganiseringen av Statkraft, nevnes partienes synspunkter kort, og disse er i hovedsak knyttet opp mot hvordan de enkelte partienes standpunkter speilet synspunktene til ulike grupperingene innenfor arbeidsgruppen som Olje- og energidepartementet nedsatte for å se på Statkrafts fremtidige rolle.²⁹ I *Statens nett* ligger heller ikke fokuset på de folkevalgte, fordi de folkevalgte i liten grad er opptatt av bedriften Statnett som boken omhandler. Grunnleggingen var et resultat av en politisk beslutning, men behandlingen i

²⁵ Det ble bygget tre kabler til Danmark, samtidig som det ble inngått avtaler med selskaper i henholdsvis Tyskland og Nederland om bygging av kabler og kraftutveksling. Skjold og Thue 2007, s. 577-581

²⁶ Varmekraftverk drives mest effektivt, i forhold til miljø og produksjonsutstyr, ved jevn produksjon, og er mindre egnet til å ta under økt etterspørsel i såkalte toppplastperioder. Vannkraften er slik sett mye mer fleksibel, og ved å integrere den svenske og den norske kraftproduksjonen ville systemet som helhet bli mer effektivt.

²⁷ Skjold og Thue 2007, s. 592

²⁸ Thue 1996, s. 109-110

²⁹ Nilsen og Thue 2006, s. 294

Stortinget dreide seg i hovedsak om å delingen og omorganiseringen av Statkraft, og ikke opprettelsen av Statnett.

Jacobsens prosjekt fokuserer i likhet med Thue på prosessen, men går i større grad enn Thue i dybden. Dette kan han i særlig grad gjøre på grunn av det unike innsamlede muntlige kildematerialet som boken bygger på, og dette benytter han for å få innsyn i ”den svarte boksen”. Studien hans får dermed i stor grad et aktørperspektiv, og utviklingen forklares ut fra at personer i sentrale posisjoner har en agenda og gjensidig påvirker hverandre for å oppnå et mål som er i samsvar med denne. Boken og intervjumaterialet gir blant annet innblikk i bakgrunnen til de enkelte aktørene, relasjonen mellom dem og deres syn på sin egen og andres rolle i prosessen. Studien er i stor grad rettet mot å beskrive de endringene som skjer, og hva som ligger til grunn for disse endringene.

I den grad Jacobsen tar for seg politisk behandling på Stortinget, er dette knyttet til behandlingen av innstillingen fra Olje- og energikomiteen, og partienes synspunkter slik de kommer frem i denne.³⁰ Hans fokus er på partienes syn på tilpassningen mot EF og Europa, og muligheter til salg av kraft til kontinentet. Perspektivet i boken er å belyse en tendens mot økende grad av europeisk integrasjon, og kildematerialet blir lest i lys av dette. Jacobsen bruker ikke mye plass på behandlingen i komiteen, og hevder at debatten i Odelstinget kun var en del av det synlige Storting: ”Den handler om demokratiet og parlamentets *rituelle* sider. Om maktens *ansikt* mer enn dens *hjerne*. For å forstå hvordan Stortingets virkelige innflytelse er må en se nærmere på dets indre organismer. Det usynlige Storting.”³¹ Sett i sammenheng med Jacobsens prosjekt om å få innsyn i ”den svarte boksen”, vil det heller ikke være naturlig for han å bruke tid på den rituelle siden av prosessen, de folkevalgtes rolle, når den største delen av spillet foregår i kulissene, og dette gjør han heller ikke.

³⁰ Jacobsen 1998, s. 179

³¹ Jacobsen 1998, s. 181. Litteraturens utheving

Åpning i forskningsfeltet

Litteraturen fokuserer altså i liten grad på de folkevalgte når liberaliseringen av kraftsektoren beskrives. Det finnes altså en åpning – og et behov – i forskningsfeltet for å se nærmere på disse. Indikerer litteraturen noen mulige problemstillinger knyttet til de folkevalgte og deres betydning for markedsreformen? Thue antyder flere ganger i *Strøm og styring* at markedsreformen ble innført trinnvis og at dette hadde betydning for at markedsliberaliseringen i det hele tatt kunne bli akseptert. Det at ikke alle elementer i reformen kom samtidig, at den var lagt opp som en ”en-ting-om-gangen” prosess, var en viktig forutsetning for at reformen lot seg gjennomføre.³² Denne trinnvise fremleggingen var også, ifølge Thue, en del av olje- og energiminister Eivind Reitens strategi for å få energiloven gjennom i Stortinget. Ved at prosessen ble oppdelt i flere stadier, ville de folkevalgte kun forholde seg til en sak av gangen, og dette ville gjøre det lettere å få det i realiteten radikale lovforslaget gjennom Stortinget. Jacobsen støtter Thues syn på Reitens personlige betydning for innføringen av den nye loven, men er kritisk til Thues påstand om at Reiten hadde en bevisst strategi ovenfor Stortinget. Ifølge Jacobsen var ikke Reiten så opptatt av Statkrafts omorganisering, og han hevder også at spørsmålet om krafteksport lå utenfor Reitens perspektiv og periode.³³

Litteraturen anerkjenner de folkevalgtes betydning for markedsreformen, men bruker i liten grad plass på å undersøke de folkevalgtes holdninger, synspunkter og roller nærmere. Thue og Jacobsen har vist at økonomene hadde fått en ny forståelse for hvordan den økonomiske politikken skulle utformes, og hvilke virkemidler som mest effektivt ville oppnå ”samfunnsøkonomisk lønnsomhet”. Denne gikk inn for å åpne for en større grad av markedsliberalisering. Hvilken forståelse for økonomiske virkemidler og markedsliberalisering hadde de folkevalgte, og hvordan kommer disse frem i behandlingen av sakene knyttet til markedsreformen? En mer spisset problemstilling for oppgaven er:

³² Thue 1996, s. 88/115

³³ Jacobsen 1998, s. 176

Hvilke forestillinger hadde de folkevalgte om en markedsliberalisert kraftsektor, på hvilken bakgrunn ble disse dannet, og hvordan så de for seg at en markedsbasert handel med kraft kom til å utvikle seg?

Presisering og operasjonalisering

De folkevalgte forstås i denne sammenhengen som de folkevalgte representantene på Stortinget. Da ikke samtlige representanter, men de som satt i henholdsvis Energi- og industrikomiteen eller Energi- og miljøkomiteen og de som uttaler seg i kildene i de utvalgte sakene.³⁴ En svakhet ved denne avgrensningen er at utvalget blir lite i forhold til det totale antallet representanter på Stortinget. Samtidig er det en hensiktsmessig avgrensning på grunn av spesialiseringen av komiteene, slik at de representantene studien konsentrerer seg om, normalt vil være de best informerte på Stortinget når det gjelder saker knyttet til kraftsektoren.

I studien av de folkevalgte er det deres uttalelser og standpunkter som er hovedfokuset. Utgangspunktet er at disse standpunktene dannes i skjæringspunktet mellom partiideologisk overbevisning og representantenes egen forståelse for sakskomplekset. Dette gjør at partitilhørighet er et sentralt element å ta hensyn til i vurderingen av den enkeltes uttalelser. Representantene er først og fremst partimedlemmer, og dernest individer, slik at uttalelsene deres vil være et uttrykk for partiets synspunkter knyttet til den konkrete saken. Partienes politikk eksisterer ikke bare i partiprogrammene, den kommer i større grad til uttrykk når representantene må ta standpunkt til nye saker som stiller dem ovenfor nye utfordringer og problemstillinger.

Begrepet ”markedsforståelse” brukes ikke i litteraturen som omhandler kraftsektoren, og det er heller ikke et uttrykk de folkevalgte bruker selv. Det er i så måte snakk om en metodisk konstruksjon for å kunne illustrere holdninger til markedskreftene, og

³⁴ Komiteen skiftet navn i 1993. <http://epos.stortinget.no/KomiteListe.aspx>, referert 10.05.08

synspunkter knyttet til å la markedet regulere en sektor, i dette tilfellet kraftsektoren. Øyvind Nordbrønd Grøndahl benyttet stortingsforhandlingene på en lignende måte for å illustrere styringsfilosofier i Høyre og Arbeiderpartiet ovenfor statlige selskaper i *Frihet og styring*.³⁵ Grøndahl mener at det over tid er mulig å danne seg et bilde av faktisk tilstedeværende og rimelig konsistente styringsfilosofier, selv om representantene ikke uttrykker dette i fullstendige og logiske konsistente tankekomplekser.³⁶ Slik også med markedsforståelsen. Ved å gå gjennom flere ulike saker over en lengre tidsperiode, vil uttalelsene fra de folkevalgte gi et bilde av en generell markedsforståelse som legger grunnlaget for deres holdninger og standpunkter knyttet til markedet – og utviklingen av disse.

Et av formålene med studien er å belyse i hvilken utstrekning de folkevalgte hadde en forestilling om hva det å åpne for markedskreftene innenfor kraftsektoren ville føre med seg. En kan argumentere for at innføringen av energiloven i 1991, gjennom markedstilpasningen den la opp til, førte til kraftkrisen i 2003. En kan ikke forvente at de folkevalgte skulle kunne se inn i fremtiden og forutse dette, men det vil være interessant å spørre om i hvilken grad synspunkter knyttet til markedsliberaliseringen var knyttet til forestillinger om lengre utviklingsperspektiver for sektoren. Ideen er at en gjennom å analysere standpunkter, argumentasjon og hvilke fremtidsutsikter de folkevalgte hadde, kan danne seg et bilde av en generell forståelse for markedet og dets muligheter. I tillegg vil det være interessant å sammenligne de folkevalgtes holdning til markedsliberaliseringen frem til åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet i 1996 med deres holdninger med en krise, som man får i 2003. De folkevalgtes forståelse må analyseres i forhold til den informasjonen de ble presentert for av Regjeringen og departementet som grunnlag for de avgjørelser de skulle ta. Det er lett å felle dommer basert på den informasjonen en sitter med i ettertid. I forbindelse med hver sak vil det derfor være nødvendig å gjøre rede for status for utviklingen, og indikere om de folkevalgte kunne forventes å ha kunnskap og forståelse om ut ifra den informasjon departementet gav.

³⁵ Grøndahl 1992

³⁶ Grøndahl 1992, s. 11-12

Selv om alle sakene denne studien skal se på er knyttet til kraftsektoren, er de tildels meget ulike. Dette gjør at fokuset for studien endrer seg noe fra sak til sak. For å legge til rette for en enhetlig gjennomgang av de forskjellige sakene, krever det en ytterligere operasjonalisering utover problemstillingen. I forbindelse med denne studien er det tre forskjellige fokus som vil bidra til ytterligere å belyse denne. Det mest overordnede av disse tre vil være å se på hvor de folkevalgte plasserer seg på akse markedsstyring/statlig styring. Markedsreformen krevde en endring som både var av økonomipolitisk og forvaltningspolitisk art. Overgangen til en markedsbasert sektor, krevde en endring i hvor stor grad staten skulle ha muligheten til direkte påvirkning innenfor sektoren. Et annet fokus vil være å se på hvilke hensyn innenfor kraftsektoren som var viktige for de folkevalgte. Var det for eksempel hensynet til forbrukerne som var det mest fremtredende? Eller kanskje hensynet til miljøet? Hvilke hensyn som var viktige, og i hvilken grad de folkevalgte hadde tiltro til at markedet kunne ivareta disse, står sentralt i forståelse av markedskreftene. Forståelsen henger sammen med hva de ønsket å oppnå innenfor sektoren. Det tredje fokuset er holdningen til eksport og import av kraft. Dette er det naturlig å se nærmere på siden markedsreformen leder frem til et integrert svensk-norsk marked for kraft. Eksport av kraft var noe som foregikk lenge før energiloven ble innført, og blant argumentene for å innføre energiloven var å få bedre betalt for den billige overskuddskraften som ble solgt ut av landet. Slik sett er eksportspørsmålet et viktig tema gjennom hele utviklingen av markedet innenfor sektoren.

Kilder og kildekritikk

Oppgaven kommer til å basere seg på utsagnene til de folkevalgte slik de kommer til uttrykk i stortingsforhandlingene. Bakgrunnen for å basere seg på disse kildene er et ønske om å få innsikt i de folkevalgtes holdninger og synspunkter knyttet til spesifikke saker, og således få et innblikk i hvordan synspunktene kommer til uttrykk knyttet til praktiske utfordringer. Det er således partienes praktiske politikk som er fokuset for studien. I stortingsforhandlingene vil ulike deler av kildegrunnlaget benyttes for å belyse

problemstillingen. I hovedsak vil fokuset være på innstillingene fra komiteen og debatten i Odelstinget eller Stortinget. Det er her de ulike partienes holdninger kommer til uttrykk, og vil således danne hovedvekten for kildegrunnlaget. I tillegg vil tilhørende meldinger eller proposisjoner brukes for å gi en bakgrunn for Regjeringens mål og hensikter med de ulike sakene.

Denne strukturen vil bli fulgt ved gjennomgangen av de tre første sakene studien ser på, nemlig behandlingen av energiloven, omorganiseringen av Statkraft og åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet. For å belyse holdningene og standpunktene til de ulike partiene under den vanskelige situasjonen vinteren 2002-03 vil fremstillingen basere seg på et mer sammensatt kildegrunnlag, men fremdeles kilder en finner i stortingsforhandlingene. Kildene i dette kapitlet vil være redegjørelsen fra olje- og energiminister Einar Steensnæs, et utvalg av representantenes private forslag, og kjent som Dokument nr. 8-forslag, behandlingen av en økning i bostøtteordningen og gjennomgangen av situasjonen i det nordiske kraftmarkedet.

Som et ledd i arbeidet med studien ble det gjennomført søk i møteprotokollene til de forskjellige partienes stortingsgrupper. Dette arbeidet gav imidlertid begrenset informasjon som kunne brukes innenfor rammene av denne oppgaven. Søket ble gjort for å se nærmere på om det gjennom møteprotokollene kom frem diskusjoner og avveininger innad i gruppene, og som således kunne gi et mer fullstendig bilde av hvordan partienes standpunkter ble formet. Dette søket bar imidlertid lite frukter, fordi det kun var Senterpartiet som hadde protokollført en slik diskusjon innad i gruppen. Hos Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Kristelig folkeparti ble det kun ført sakslistor, og eventuelt hvilke standpunkt gruppen hadde kommet frem til. Disse standpunktene var de samme som ble fremmet i komiteen eller underdebattene, og var dermed av liten verdi som ytterligere informasjon. Hos Høyre fikk jeg ikke innsyn i møteprotokollene, og på bakgrunn av de manglende funnene hos de andre partiene ble Fremskrittspartiet ikke kontaktet. På bakgrunn av dette har protokollene fra de ulike partienes stortingsgrupper blitt utelatt som kilder til denne oppgaven.

På et tidlig stadium ble det også vurdert å gjennomføre intervjuer med sentrale stortingsrepresentanter, for på den måte få et direkte innblikk i hvordan de personlig tenkte og forholdt seg til markedsliberaliseringen innenfor kraftsektoren. Dette ble det imidlertid gått bort ifra, delvis fordi det ikke var representanter som var med under hele prosessen. Dessuten vil representantenes hukommelse om hvilke holdninger og synspunkter de hadde for 18 til 20 år siden, lett kunne være preget av utviklingen og hendelser som har skjedd i mellomtiden. Hvilke oppfatninger man har hatt, er minner som lett preges av hendelser man opplever i tiden man faktisk hadde disse. I tillegg forholder stortingsrepresentantene seg til et stort utvalg saker i løpet av en stortingsperiode, og dette gjør utfordringen å huske tilbake til spesifikke saker meget stor. Det tyder også på at markedsliberaliseringen av kraftsektoren ikke var et sakskompleks det var knyttet stor oppmerksomhet til, og dette er med på å potensielt gjøre det enda vanskeligere å huske tilbake til hva de tenkte. Slik sett kan intervjuer faktisk like gjerne være en mulig kilde til feilinformasjon som til videre innsikt. Med dette som bakgrunn ble også intervjuer gått bort fra som mulig kilde.

Kapitel 2, Energiloven

Da den nye norske energiloven trådte i kraft 1. januar 1991, var arbeidet med en ny energilovgivning fullendt etter elleve års arbeid.³⁷ Energiloven åpnet for markedsliberalisering av kraftsektoren, og hensikten var at konkurransen produsentene imellom skulle bidra til en samfunnsøkonomisk effektiv drift av sektoren. At den nye loven ble så markedsorientert som den ble, var ifølge Lars Thue i betydelig grad preget av tilfeldigheter.³⁸ Dette henspeilte på hvordan lovforslaget ble fremmet. Brundtlands andre regjering hadde fremmet et lovforslag som ikke la opp til en markedsorganisering av kraftsektoren i det hele tatt. Forslaget, som innebar å samle alle kraftverk i 20 fylkesvis vertikalt integrerte verk, ble først fremmet våren 1989 for så å bli trukket før sommeren. Det ble fremmet igjen på høsten, men trukket på nytt av Syse-regjeringen, med Eivind Reiten som Olje- og energiminister. Med Reiten i spissen fremmet Syse-regjeringen sitt eget forslag til ny energilov, hvor la premissene for en markedsbasert handel med kraft. Denne tautrekkingen frem og tilbake var bakgrunnen for Thues påstand om at ”det kunne gått helt annerledes.”³⁹

Ønsket om å markedsliberalisere kraftsektoren oppstod på bakgrunn av at nye utfordringer for sektoren hadde vokst frem etter 1985, da Energilovutvalget kom med sin anbefaling til ny lov. Fra å være en sektor i sterk vekst og med fokus på nye utbygginger, hadde man fått overskudd på kraft slik at det foregikk en stor omsetning av tilfeldig kraft til lave priser. Brundtland-regjeringens lovforslag, som ble lagt frem i 1989 basert på Energilovutvalgets arbeid, hadde ikke tatt høyde for disse nye utfordringene. Generelt var det innenfor norsk økonomisk tenkning i denne perioden også en tendens til økt fokus på effektivitet i produksjon, og avkastning på investeringer. Samtidig hadde det foregått en endring i synet på samfunnets styremåte mot deregulering og konkurranse, som igjen

³⁷ Arbeidet startet allerede med opprettelsen av Energilovutvalget, 14. november 1980.

NOU 1985:9 *Energilovgivningen*

³⁸ Thue 1996, s. 89-92

³⁹ Thue 1996, s. 89

hadde ført til økt interesse for markedsbasert omsetning av kraft.⁴⁰ Dette dannet bakteppet for hvorfor Syse-regjeringen trakk Brundtland-regjeringens lovforslag, og fremmet et nytt forslag som åpnet for en større grad av markedsliberalisering. Ifølge Lars Thue ville organiseringen i 20 vertikalt integrerte verk blitt enda mer hierarkisk enn tidligere, og det ville være lite rom for marked.⁴¹ Dette finner en også støtte for i proposisjonen, der det heter at store vertikalt integrerte enheter ikke ville gi de samme incitamenter til effektivitet som en kraftforsyning basert på markedsomsetning. Innenfor denne type verk var det også muligheter for å velte kostnader ved ulønnsomme utbygginger og ineffektiv drift over på forbrukerne.⁴²

Det var ikke bare den generelle endringen i samfunnet mot å åpne for markedskreftene som lå til grunn for ønsket om markedsliberalisering. I innstillingen fra Energi- og industrikomiteen ble det påpekt at praktiske erfaringer, spesifikt knyttet til kraftsektoren de siste årene forut for behandlingen av energiloven, også talte for en endring av systemet for kraftomsetning. Unormalt høye nedbørsmengder hadde synliggjort klare svakheter ved det administrative systemet i sektoren. Store mengder overskuddskraft, som det ikke var mulighet for å få avsetning for i det norske markedet, ble eksportert til lave priser til Sverige og Danmark, samtidig som store mengder vann ble sluppet forbi kraftturbinene.⁴³ Manglende avtaler for eksport av tilfeldig kraft, sammen med at vannreserven i magasinene ikke ble benyttet til fulle, gjorde at ressursene i den norske kraftproduksjonen ikke ble utnyttet maksimalt. Inntjeningen i kraftsektoren ble dermed ikke så god som den hadde potensial til å være. Dermed ble verdien av de norske vannreservene lavere enn hva den kunne vært med bedre avtaler for salg av overskuddskraft. Regjeringen foreslo derfor at eksport burde bli en kommersiell mulighet for aktørene i et effektivt kraftmarked, og at det burde være mulig å oppnå eksport- og importkontrakter av ulik varighet som kunne bidra til større inntekter fra norsk kraftproduksjon.⁴⁴

⁴⁰ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 1

⁴¹ Thue 2001, s. 248

⁴² Ot.prp. nr. 43, 1989-90, s. 17-18

⁴³ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 6

⁴⁴ Ot.prp. nr. 43, 1989-90, s. 21

Gjennom forslaget til ny energilov ønsket Regjeringen å etablere et rammeverk for energisektoren som gjorde det mulig å nå de mål og løse de oppgavene de mente sektoren stod ovenfor de kommende årene.⁴⁵ Rent lovteknisk skulle energiloven samle lovreglene som regulerte kraftsektoren, som til da hadde vært spredt rundt om i lovverket og til dels var vanskelig tilgjengelige. De nye lovreglene skulle være et redskap for å oppnå de tre sentrale målene departementet hadde for sektoren; å sikre en samfunnsøkonomisk rasjonell utnyttelse av kraftressursene, legge til rette for en sikker kraftforsyning og utjevne prisene til forbrukerne.⁴⁶ Målene for sektoren var således de samme de alltid hadde vært, men disse skulle nå oppnås ved hjelp av et nytt virkemiddel, en markedsbasert krafthandel.

Kunnskapsgrunnlaget og de folkevalgte

Da energiloven var oppe til behandling i Energi- og industrikomiteen var det knyttet stor grad av usikkerhet til hvordan en markedsbasert handel med kraft skulle organiseres. De folkevalgte var tvunget til å ta stilling til markedsliberaliseringen uten å ha nevneverdig kunnskap om en rekke sentrale momenter knyttet til denne. De viktigste var spørsmålet om Statkrafts fremtidige organisasjon og rolle, avklaring av spørsmålet om import og eksport av kraft og organisering av sentralnettet.⁴⁷ Alle disse punktene var på forskjellig måte helt sentrale for utformingen av den markedsbaserte krafthandelen.

Statkraft var i sin daværende utforming for stort til å kunne fungere som en aktør blant flere i markedet. På den ene siden var selskapet aktiv i sektoren på en rekke forskjellige områder, slik at det kunne utnytte sin posisjon til å påvirke markedet til egen vinning. På den andre siden gjorde Statkrafts organisering som forvaltningsbedrift selskapet for tett knyttet til staten, til å ta selvstendige økonomiske beslutninger. En markedsbasert handel med kraft krevde en omorganisering av Statkraft, og de folkevalgte hadde i liten grad kunnskap om hvordan denne kunne utformes, da energiloven ble behandlet.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 43, 1989-90, s. 7

⁴⁶ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 2

⁴⁷ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 7

Organiseringen av sentralnettet var en viktig faktor for utformingen av selve markedet, og som vi skal se i neste kapitel var etableringen av Statnett et helt sentralt virkemiddel for hvordan man gjennom sentralnettet etablerte rammene for kraftmarkedet. Etableringen av Statnett var et ledd i omorganiseringen av Statkraft, og hvordan Statnett skulle organiseres, var også ukjent for de folkevalgte da energiloven skulle behandles. Når det gjaldt krafteksporten, var en av grunnene til å etablere en mer markedsbasert handel med kraft, å få bedre avkastning på den overskuddskraften som ble eksportert. Når rammene for eksporten heller ikke var trukket opp da loven ble behandlet, er det lett å forstå hvor stor grad av usikkerhet det var knyttet til etableringen av et marked innenfor kraftsektoren.

De folkevalgte forholdt seg til markedsliberaliseringen av sektoren gjennom proposisjonen fra departementet. Fra departementets side synes det som om markedsliberaliseringen var initiert ut fra det en kan kalle en ideologisk endring med hensyn til hvilke virkemidler en mente ville være effektive for sektoren.⁴⁸ Svein Roar Brunborg beskriver arbeidet innad i departementet underveis i prosessen mot en mer markedsbasert krafthandel i ”Innføringen av energiloven sett innenfra”.⁴⁹ Det slående i hans beskrivelse er hvordan markedstanken ”modnet” innad i departementet på slutten av 1980-tallet. Ifølge Brunborg ble det høsten 1988 dannet en intern kontaktsguppe mellom Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet, som i tillegg ble supplert med Einar Hope. Denne gruppen ”dannet fort et felles *tankesett* for de viktigste elementene i reformen.”⁵⁰ Dette ”tankesettet” hadde utviklet seg i tiden etter at Energilovutvalget hadde kommet med sin anbefaling, og denne anbefalingen hadde derfor ikke ”forholdt seg til de nye *idéene* om markedet.”⁵¹ Derfor la heller ikke lovforslaget fra Brundtlands

⁴⁸ Ideologi er i denne sammenheng ikke tenkt til å beskrive politisk overbevisning, men illustrere at synet på mulighetene i en markedsliberalisering hadde elementer av tro og overbevisning i seg.

⁴⁹ Brunborg 2007. Brunborg var i perioden 1988-1993 byråsjef i Olje- og energidepartementet, og avdelingsdirektør i samme departement 1993-2004. Han ledet også arbeidsgruppen som utarbeidet forslaget til ny organisering av Statkraft, og var således en sentralt plassert aktør i prosessen.

⁵⁰ Brunborg 2007, s. 12. Egen utheving

⁵¹ Brunborg 2007, s. 13. Egen utheving

andre regjering opp til en markedsliberalisering av sektoren, men ifølge Brunborg bidro dette likevel til at man til slutt fikk en markedsbasert handel med kraft: ”Men tiden trimmer *tankene*. Lovforslaget bidro sterkt til å bearbeide *tenkningen* omkring utviklingen av et kraftmarked, både innenfor og utenfor departementet. Slik var det en lykke at loven ble fremmet og en lykke at den ikke ble vedtatt.”⁵² Brunborg beskriver således hvordan troen på markedet gradvis vokste innad i departementet, og at denne troen til slutt ble så sterk at den endte med en markedsreform innen kraftsektoren.

Bakgrunnen for energiloven bygget således på et endret ideologisk syn på markedet, som førte til en gradvis oppbygging av et økonomiteoretisk fundament den markedsbaserte loven ble basert på. Viktige grunnsteiner i dette fundamentet var rapporten *Markedsbasert kraftomsetning i Norge*,⁵³ og ECONs og Energidatas analyser. I stedet for å etablere rammene for markedet først, og så la markedet utvikle seg etter dette, gikk man fra departementets side inn for å åpne for markedskreftene, og så løse utfordringene som kom etter hvert. Dette preget også hvordan de folkevalgte måtte forholde seg til utviklingen av markedet. I og med at rammene for markedsliberaliseringen skulle etableres etter at man hadde avgjort om man skulle ha et marked eller ikke, hadde de folkevalgte ikke oversikt over hvordan systemet for handel med kraft kom til å se ut. Slik sett kan markedsorganiseringen ses på som en abstrakt størrelse de folkevalgte ikke kunne relatere håndfaste endringer til. Standpunktene måtte tas på bakgrunn av mer generelle betraktninger og ideologisk funderte standpunkt om markedet, og hva de folkevalgte trodde kunne bli følgene av en markedsliberalisering.

Operasjonalisering og problemstilling

De folkevalgte forholdt seg til markedsliberaliseringen gjennom diskusjonen av en rekke forskjellige saker og aspekter ved kraftsektoren som ville påvirkes av en slik liberalisering. For å vise de folkevalgtes forståelse av markedskreftene, kommer dette

⁵² Brunborg 2007, s. 13. Egen utheving

⁵³ Bjørndalen 1989

kapitlet til å fokusere på deres uttalelser om tre sakskomplekser knyttet til innføringen av den nye loven; krafteksport, industriens kraftavtaler og energiøkonomisering. Disse tre sakene er interessante for denne studien på forskjellig måte. Uttalelsene knyttet til krafteksport er interessante fordi markedsreformen ledet frem til opprettelsen av det svensk-norske kraftmarkedet i 1996, hvor den norske kraftsektoren ble en del av et internasjonalt system for handel med kraft. Denne videreutviklingen av markedssystemet var i sin tur en av årsakene til kraftkrisen vinteren 2002-03, og på denne måten er eksport av kraft et gjennomgående tema for hele studien. I denne sammenhengen er det interessant å følge utviklingen i synet på eksport, og se på hvilke synspunkter de folkevalgte hadde da loven ble vedtatt. Uttalelser knyttet til avtalene om kraftleveranser til industrien er interessante fordi avtalene har av økonomiteoretikere ble sett på som en av markedsreformens imperfeksjoner.⁵⁴ En videreføring av disse kontraktene ville dermed ikke være økonomiteoretisk begrunnet, men i stedet et uttrykk for et politisk ønske om å garantere industrien gunstige rammebetingelser.

Den siste saken, energiøkonomisering, er interessant fordi standpunktene og argumentasjonen til representantene fra de ulike partiene skiller seg klart fra hverandre. Flertallet, med Høyre i spissen, argumenterte for at markedskreftenes natur ville bidra til energiøkonomisering, mens mindretallet, da i hovedsak SV på sin side mente at markedskreftene *ikke* kom til å bidra til dette. Bakgrunnen for de ulike synspunktene lå i et forskjellig syn på markedet, og ulik tiltro til markedskreftene. Problemstillingen for kapitlet er: *Hvilke holdninger til markedsliberaliseringen viste de folkevalgte under Stortingets behandling av energiloven?*

Flertallet og markedskreftene

Flertallet i olje- og energikomiteen, som i tillegg til regjeringspartiene Høyre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet bestod av Fremskrittpartiet, stilte seg bak Regjeringens forslag om ny energilov. Flertallet så behovet for å effektivisere kraftomsetningen slik at det ble

⁵⁴ Blant annet Hope 2000, s. 116

stimulert til en mer fleksibel utnyttelse av kraftressursene.⁵⁵ Uttalelsene fra flertallsgrupperingen i odelstingsdebatten viste en gjennomgående positiv holdning til og tro på markedskreftene. Saksordfører Gunnar Fatland fra Høyre hevdet i sin innledning i Odelstinget at kravene om bedre ressursutnyttelse, konkurransekraft og mer forbrukerstyring hadde innhentet kraftsektoren, og at den nye energiloven var et viktig skritt for å legge forholdene til rette for å imøtekomme disse kravene.⁵⁶ Talerne fra flertallet understrekte i løpet av debatten at målene for sektoren fremdeles var å sikre en samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av ressursene og utjevne prisene til forbrukerne, slik det også hadde vært før energiloven ble innført.⁵⁷

Komitéflertallet var på linje med hva man ønsket fra Regjeringens side, nemlig å la markedskreftene i større grad styre utviklingen av sektoren. Flertallet synes å dele den positive holdningen til markedet som kom frem i proposisjonen. Helga Haugen fra Kristelig folkeparti omtalte markedsliberaliseringen i positive ordelag: ”Flertallet i komiteen er av den oppfatning at nettopp en mer rasjonell og effektiv organisasjonsstruktur og markedsbasert kraftomsetning både vil stimulere til en bedre og mer fleksibel utnyttelse av kraftressursene og utjevne prisene på kraft.”⁵⁸ Språkbruken og formuleringene lå nær formuleringene knyttet til markedet man finner i proposisjonen, og indikerer at hun delte den grunnleggende holdningen til deregulering og markedsliberalisering som lovforslaget ble utformet etter. Som et retorisk grep omtales mulighetene som lå i en markedsliberalisering positivt. Kraftressursene ville for eksempel bli ”bedre og mer fleksibelt” utnyttet. Haugen sier også at flertallet hadde en ”oppfatning” av markedskreftene. Dette indikerer at standpunktene var ideologisk funderte, og underbygger således argumentasjonen om de folkevalgte forholdt seg til markedsliberaliseringen av kraftsektoren basert på ideologi.

⁵⁵ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 6

⁵⁶ O.tid 1989-90, s. 357

⁵⁷ O.tid 1989-90, s. 358

⁵⁸ O.tid 1989-90, s. 373

Eksport

Ifølge Gunnar Fatland fra Høyre var det et klart flertall i komiteen som ønsket å legge begrensninger på muligheten til krafteksport som kunne være til skade for innenlandske abonnenter.⁵⁹ Det norske vannkraftsystemet skulle fortsatt betraktes som et fortrinn som skulle utnyttes til verdiskapning og sysselsetting gjennom industriell foredling av kraften i Norge. Det ble imidlertid sett positivt på fra flertallets side å utvide eksportmulighetene til å inkludere flere markeder, som for eksempel Tyskland, for slik å sikre en bedre pris på den kraftmengden som i spesielle situasjoner ikke kunne benyttes innenlands.⁶⁰ Det var med andre ord fra flertallets side ikke langtidsavtaler med utenlandske kjøpere som var målet, men å sikre bedre pris på tilfeldigkraften som man ikke fikk avsetning på i Norge.

Selv om flertallet ønsket å åpne for innenlands konkurranse, ønsket det fremdeles å beholde kontrollen med hvem som fikk lov til å selge kraft ut av landet. ”Tillates fri eksport uten begrensinger kunne (...) det bli det norske kraftmarkedet som blir skadelidende til fordel for de administrerte systemene i for eksempel Sverige og Danmark.”⁶¹ Statkraft hadde hatt monopol på import og eksport av kraft, og selv om dette ut fra en markedstankegang ikke var den mest gunstige ordningen, ønsket ikke flertallet å endre dette før Statkrafts rolle var endelig avklart. Flertallet så mulige problemer knyttet til det innenlandske markedet ved å åpne for eksport for alle produsenter, og siden hensynet til norske forbrukere var viktigst, ønsket de å utforme markedstilpasningen slik at dette hensynet ble ivaretatt. Norske interesser i bunn og grunn var viktigere enn å åpne for en markedsstyrt eksport av kraft.

Forholdet mellom synet på det indre markedet og synet på eksport, viste en tosidighet i holdningen til i hvilken grad man skulle ha kontroll med markedsutviklingen innenfor kraftsektoren hos Høyre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet. I forhold til det

⁵⁹ O.tid 1989-90, s. 359. Ifølge Fatlands uttalelse bestod dette flertallet av Høyre, Kristelig folkeparti, Senterpartiet og Arbeiderpartiet

⁶⁰ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 10

⁶¹ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 10

innenlandske markedet ønsket man i større grad å åpne for en markedsstyrt prisutvikling, men når det kom til salg til utlandet skulle staten fortsatt ha kontroll med i hvilken utstrekning dette salget skulle foregå. Gruppen uttalte at dette synspunktet ville kunne endre seg i fremtiden, men ønsket at staten skulle beholde kontrollen så lenge situasjonen foreløpig var uavklart.⁶² Holdningen til markedstilpassningen synes å være preget av hvilken grad av kontroll en kunne forvente å ha med utviklingen av markedet. I sine uttalelser var de tre partiene for en markedsliberalisering, men i realiteten ønsket de ikke å slippe markedskreftene løs i et system med for mange ukjente faktorer. Det innenlandske markedet ville en ha en viss oversikt over, selv om rammene ikke var klart trukket opp,. Ved å åpne for at alle produsenter skulle kunne selge kraft ut av landet, kunne en miste kontrollen med prisutviklingen, og dette kunne komme til å påvirke prisen i det norske systemet negativt. Selv om grupperingen ønsket markedsliberaliseringen velkommen, var ønsket om en viss statlig kontroll klart til stede, og dette kunne en altså gjennom en aktør, Statkraft.

Framskrittspartiet støttet forslaget til ny energilov, men ønsket at loven skulle gått enda lenger mot et helt fritt marked, uten noen form for statlig inngripen. Ifølge Petter Bjørheim gjaldt dette også eksport og import av kraft: ”Vi vil på et prinsipielt grunnlag få lov til å fremholde at alle konsesjonærer i et fritt kraftmarked bør inneha rett til å drive eksport og import av kraft.”⁶³ Dette fordi: ”Et fritt marked likestiller alle kjøpere, og vil således ikke medføre diskriminering av norske kjøpere.”⁶⁴ Regjeringspartiene ønsket å beholde en viss form for kontroll med markedskreftene, mens FrP mente at ved å åpne for markedskreftene ville markedet regulere seg selv. Dermed ville det ikke være behov for statlig styring. Regjeringspartiene trakk frem at ulikheten mellom systemene i Norge og i Sverige og Danmark ville kunne påvirke prisen i det norske markedet negativt, men dette tok ikke FrP hensyn til i sine uttalelser. Uttalelsene fra FrP var, som sitatet indikerer, preget av å være prinsipielle standpunkt som talte for en markedsliberalisering, og mot statlig styring.

⁶² Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 10

⁶³ O.tid 1989-90, s. 366

⁶⁴ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 10

Kristelig folkeparti knyttet i tillegg til de øvrige regjeringspartienes mål om bedre pris på kraften, også et annet aspekt til krafteksporten. Helga Haugen trakk inn mulige miljøhensyn i forbindelse med eksport av norsk vannkraft: ”Vi har etter min mening et stort ansvar for å utnytte våre rike miljøvennlige energiresurser med tanke på å redusere den globale forurensningen.”⁶⁵ Haugen knyttet med andre ord en moralsk dimensjon til eksporten av den ”rene norske kraften”. Slik kunne markedstilpassningen også være et redskap for å fremme miljøsakene i et større europeisk perspektiv. Ren norsk vannkraft skulle være et alternativ til forurensende varmekraftverk på kontinentet.

Det kan synes som om dette standpunktet fra Haugens side var et svar på Sosialistisk venstrepartis fokus på miljøhensyn i det partiets uttalelser om energiloven. SV hadde et negativt syn på markedsliberaliseringen, og hadde ikke tiltro til at markedskreftene kunne bidra i miljøspørsmål. KrFs argument var et mulig eksempel på hvordan markedsorganiseringen kunne bidra til at den norske vannkraften gjennom å bli tilbudt til et større marked, kunne bidra i miljøsakene. Standpunktet var også et uttrykk for en forestilling blant de folkevalgte om at Norge var en energinasjon som produserte ren, fornybar kraft, og at denne kunne bidra til mindre forurensning i andre land dersom den ble eksportert.

Kraftkrevende industri

Kraftkrevende industri hadde i Norge hatt særskilte langtidsavtaler om leveranser av kraft til lave priser. Et eksempel på omfanget av dette var fordelingen i Statskrafts inntekter i 1991. Selskapet tjente 3 080 millioner kroner på salg av 14,8 TWh til alminnelig forsyning, men kun 870 millioner kroner på salg av 12,9 TWh til smelteverksindustrien.⁶⁶ Salgsvolumet til industrien utgjorde altså 47% av det totale salget av kraft dette året, men genererte bare 22% av inntektene. Flertallet påpekte at den nye energiloven ikke endret

⁶⁵ O.tid 1989-90, s. 373

⁶⁶ Thue, 1996, s. 122

mulighetene til å bruke energipolitikken til å nå bestemte energipolitiske mål,⁶⁷ og industriens interesser kunne ivaretas enten gjennom markedstilpasningen, eller ved å fortsette med de eksisterende kontraktene. Ifølge flertallet var det ingenting i den nye loven som tilsa at kraftkontraktene ikke kunne videreføres. Det valgte å ikke ta stilling til en endelig løsning på dette før man hadde behandlet Statkrafts fremtidige organisering, men poengterte at de løsningene som ble valgt måtte: ”(...) bygge på den målsetning at Norge fortsatt skal ha en internasjonal konkurransedyktig energibasert industri med de konsekvenser dette innebærer for å tilpasse rammevilkårene til et internasjonalt marked.”⁶⁸ Å ivareta hensynet til industrien var viktig for regjeringspartiene, og synes å være overordnet hensynet til utviklingen av markedet.

Selv om partiene ikke hadde tatt et endelig standpunkt til industrikontraktene, var det paralleller mellom holdningene til disse og holdningen til eksport. I eksportspørsmålet, ønsket partiene å beholde kontrollen med hvem som fikk selge kraft ut av landet, fordi det var knyttet usikkerhet til hvordan det kunne påvirke prisen for norske forbrukere. På grunn av usikkerheten knyttet til utformingen av markedet, synes det som om regjeringspartiene også ønsket å holde igjen når det gjaldt i hvilken grad markedsliberaliseringen skulle gjelde industrikontraktene. Avtaler i markedet kunne være en mulighet, men dersom det skulle vise seg at disse ikke ivaretok industriens interesser, skulle man fortsatt ha mulighet til å inngå politisk styrte kontrakter.

Fremskrittspartiet gikk inn for en større grad av markedsliberalisering enn hva flertallsgrupperingen fra regjeringspartiene talte for. FrP mente at endringer i praksisen med tildeling av langsiktige kraftkontrakter på spesielle vilkår, utelukkende ville være et politisk spørsmål. Dette ville imidlertid stride mot intensjonen i loven, som var et enhetlig kraftmarked, der prisen bare var basert på prinsippet om tilbud og etterspørsel. Industriens behov for langsiktighet ville kunne løses ved hjelp av kombinasjoner av flere virkemidler.⁶⁹ Dette kunne for eksempel være kontrakter direkte med produsentene, hvor

⁶⁷ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 10

⁶⁸ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 10

⁶⁹ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 10-11

industrien, på bakgrunn av sin størrelse, ville kunne forhandle frem gunstige avtaler. Felles for disse virkemidlene FrP skisserte var at de var av kommersiell karakter, og således var i tråd med markedsliberaliseringen av sektoren.

I forbindelse med kontraktene til kraftkrevende industri falt det uttalelser som klart plasserte FrPs standpunkter i forhold til markedet og graden av statlig styring. Bjørheim uttrykte sitt syn på markedet på følgende måte: ”Utgangspunktet for meg er at det vil være fordeler for storkjøpere av kraft i et fritt kraftmarked. Det skulle egentlig bare mangle, og det sier seg selv – egentlig. Dermed vil industrien få fordeler.”⁷⁰ I dette ligger det en tiltro til at markedet ville sørge for at industriens interesser ble ivaretatt. Dersom markedet fikk styre seg selv, ville det ikke være behov for noen form for statlig inngripen. Videre ønsket FrP at industripolitikk og energipolitikk skulle holdes atskilt, slik at eventuelle støtteordninger kom klart frem.⁷¹ Å holde disse to atskilt indikerer at FrP ønsket å løse opp i graden av statlig styring innenfor begge disse politikkområdene. .

Energiøkonomisering

Gjennomgående for uttalelsene knyttet til ”enøk” og ”energiøkonomisering” var at partiene, både innen flertallsgruppen og mindretallsgruppen, ikke synes å ha en enhetlig forståelse av hva som lå i begrepene. De ble brukt både om å drive kraftverkene mer effektivt og om at forbrukerne skulle velge elektriske produkter som brukte lite strøm. Selv om begge disse kan sies å falle inn under begrepet ”energiøkonomisering”, så synes ikke begrepet å være helt klart definert for de folkevalgte. Det brukes også til en viss grad som et sekkebegrep som ofte ble koblet sammen med uttalelser knyttet til miljøspørsmål.

Energiøkonomisering, og forhold knyttet til dette, ble behandlet i St.meld. nr. 61, 1988-89 *Om energiøkonomisering og energiforskning*, hvor det ble fremholdt at mulighetene

⁷⁰ O.tid 1989-90, s. 367

⁷¹ O.tid 1989-90, s. 367

for energieffektivisering og energiøkonomisering var betydelige.⁷² Flertallsgrupperingen i komiteen henviste til denne i innstillingen, og mente at ansvaret for planlegging og iverksettelse av konkrete enøk-tiltak i hovedsak skulle være sluttforbrukernes, eller abonnentenes, ansvar. Dette skulle oppnås gjennom informasjon, utvikling av finansieringsordninger og avgiftspreferanser for energieffektive produkter.⁷³ Energiøkonomiserende tiltak ble bare i liten utstrekning omtalt, og synes å være et mindre viktig punkt for flertallsgrupperingen.

I odelstingsdebatten kom de ulike partienes standpunkter knyttet til energiøkonomisering og miljø klarere og mer nyansert frem. Fra Høyres side forutsatte man at markedet ville sørge for at energiøkonomiserende tiltak ble valgt. Gunnar Fatland hevdet: ”Dersom det er slik at enøk er lønnsomt (...) gir jo markedsorienteringen i seg selv en svært god garanti for at potensielle investeringer faktisk blir gjennomført.”⁷⁴ Bakgrunnen for denne påstanden er tanken om at markedsaktører vil være interesserte i å maksimere egen profitt, og vil agere i tråd med dette. Dersom det å gjennomføre energiøkonomiserende tiltak kunne bidra til å øke utbyttet, eller fortjenesten, sluttet Fatland at dette ville være en naturlig følge av markedsliberaliseringen. Fatland hadde et positivt syn på markedskreftene, og hadde tro på at disse kunne ivareta de ønskede hensyn, uten å måtte legge føringer for dette gjennom lovverket.

Fremskrittspartiets syn på energiøkonomisering preges av et sterkt fokus på individet, og det var prishensynet for forbrukerne og ikke miljøhensyn som var det sentrale. Bjørheim mente den teknologiske utviklingen hadde ført til at elektriske apparater ”forbruker minst mulig kraft, [altså] at bruken av en gjenstand er billigst mulig.”⁷⁵ Hensikten var ikke at det lavere strømforbruket skulle bidra i et miljøperspektiv, men at det skulle være billig. ”Det er vel helt naturlig i et markedsbasert system at vi forsøker å gjøre tingene billigst mulig.”⁷⁶ Her er det i liten grad fokuset på et mer effektivt system for handel med kraft,

⁷² Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 9

⁷³ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 9

⁷⁴ O.tid 1989-90, s. 359

⁷⁵ O.tid 1989-90, s. 367

⁷⁶ O.tid 1989-90, s. 367

eller et miljøperspektiv som ligger til grunn, men at prisen for den enkelte forbruker skal bli lavest mulig.

Felles for argumentene til flertallsgrupperingen knyttet til energiøkonomisering var at de ikke gikk inn for bruk av lovhjemler for å pålegge brukere eller produsenter ansvar for at energiøkonomiserende tiltak ble gjennomført. Energiøkonomisering og miljøspørsmål var i liten grad sentralt i gruppens merknader, og synes til dels å være et svar på Sosialistisk venstrepartis fokus på disse sakene, både i komiteen og i debatten. Det kan virke som om SVs påstand om at energiøkonomisering var nedprioritert gjennom den nye loven, krevde at flertallet måtte argumentere mot SVs syn. Flertallet mente at markedsliberaliseringens natur ville føre til energiøkonomisering, og trodde at dette aspektet kom til å bli oppfylt uten at fordelingen av ansvaret for dette måtte inkluderes i lovteksten.

Mindretallsgrupperingen og markedskreftene

Mindretallet i Energi- og industrikomiteen, Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti, delte ikke komitéflertallets tro på og forståelse av markedet og markedskreftene. I innstillingen, mente Ap at den nye energiloven ville føre til at forbrukerne ikke var garantert tilstrekkelig kraft, at virkemidlene til prisutjevning ville bli svekket, prisene til forbrukerne ville bli høyere og mulighetene for å drive enøk-arbeid ville bli vanskeligere.⁷⁷ Standpunktene var med andre ord diametralt forskjellige fra flertallsgrupperingens. Partiet mente likevel at det var behov for å legge om det gjeldende omsetningssystemet for kraft, og at markedskreftene burde utnyttes der disse kunne virke positivt.⁷⁸

Sosialistisk venstreparti støttet Arbeiderpartiet i standpunktene som gikk imot en markedsliberalisering, men sluttet seg til hovedtrekkene i lovforslaget om at det var behov for mer fleksibilitet i energisystemet. SV fryktet at den liberaliseringen og

⁷⁷ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 12

⁷⁸ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 12

markedstilpassningen som energiloven la opp til, kunne føre til at mulighetene for offentlig styring og kontroll ble svekket.⁷⁹ Dette kan en i ettertid argumentere for var en velbegrunnet frykt, og dette illustrerer også partiets manglende tiltro til markedet og at en markedsliberalisering ville ivareta de hensynene det var behov for. I likhet med Ap mente SV at produsentene i et fritt marked ikke ville sørge for gunstige forhold både på produsent og forbrukersiden. Tora Aasland Houg mente at: ”Dersom markedet skulle virke fritt, ville ingen blir motivert til fornuft. Men dersom det ble satt opp klare rammer og klare tiltak, ville alle tjene på større energieffektivitet.”⁸⁰ De klare rammene og tiltakene var det staten som skulle sette opp, og dermed også beholde påvirkningskraft ovenfor sektoren.

Systemforståelse

Ap og SV fryktet at prisen på kraft ville stige dersom eierne innenfor kraftsektoren ble mer opptatt av å øke inntektene fra sine investeringer, og at prisen i de ulike ledd av produksjonen skulle gjenspeile prisen på kraften. I innstillingen het det: ”Kraft som produseres i et kraftverk til f. eks 5 øre pr. kWh skal ikke lenger selges til denne prisen, men til en markedspris som vil være mange ganger så høy.”⁸¹ Hva var det som lå til grunn for denne påstanden? Ap og SV hadde generelt negativt syn på markedskreftene, og hensikten med dette avsnittet er å illustrere hvordan representanter for Ap så for seg at følgene av en markedsliberalisering ville bli. Gjennom å illustrere hvordan de så for seg systemet for handel med kraft, kan en muligens få et innblikk i bakgrunnen for deres negative syn på markedet.

Erik Dalheim fra Ap hadde ingen tiltro til å overlate noe som helst kontroll med prisutviklingen til markedet: ”Det er grunn til å tro at utkantområder og gravgrendte strøk lett vil bli rammet når elkraften går dit betalingsevnen er størst og investeringene best.

⁷⁹ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 16

⁸⁰ O.tid 1989-90, s. 369

⁸¹ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 13

Det er nemlig markedsloven. Det noen vinner, vil andre måtte tape.”⁸² Dalheim viste tydelig hvordan han forstod markedsloven; noen ville måtte bli tapere i den konkurransen man foreslo å innføre. En kan argumentere for at dette ikke var i overensstemmelse med hva som var formålet med loven, nemlig en samfunnsøkonomisk effektiv drift av sektoren, som innebar en Pareto-optimal fordeling av ressursene.⁸³ Likefullt illustrerer uttalelsen hvordan Dalheim trodde følgene av en markedsliberalisering kom til å bli, nemlig at noen ikke kom til å få ivarettatt sine interesser. Ut ifra uttalelsen var disse noen utkantområder og grisgrendte strøk. Synet på markedet synes således å springe ut fra den manglende tiltroen til at det kunne ivareta alle gruppers interesser.

Ernst Wroldsen delte Dalheims skepsis mot de mulighetene som lå i en markedsåpning. I tillegg trodde ikke Wroldsen at et markedsbasert system for krafthandel kom til å fungere: ”Det er ingen grunn til å tro at energiverk som i dag produserer billig kraft, skal selge den til andre enn sine egne abonnenter. Hele 50 prosent av kraften til alminnelig forsyning leveres av 25 vertikalt integrerte verk. Dersom denne kraften ikke selges i markedet vil det bli for få selgere og for lite volum.”⁸⁴ Uttalelsen om ”sine egne abonnenter” viser at den lokale tilknytningen mellom produsent og forbruker i representantens tankegang var sterk, og helt sentral i forståelsen av det etablerte systemet for handel med kraft. Hovedoppgaven til kraftverkene var å levere rimelig kraft til forbrukerne i sitt nærområde. Wroldsen mente at regjeringen ”forventer at [kraftverkene] skal selge sin egen billigproduserte strøm til andre enn sine egne abonnenter, eller i det minste selge den til sine egne abonnenter til en langt høyere pris enn i dag.”⁸⁵ Her anses den kraften kraftverkene produserer nærmest som forbrukernes egen allerede før kraften er produsert. Kraftverkene produserte kraft i anlegg som i stor grad var nedbetalte, og kunne produsere kraften rimelig. Den rimelige kraften skulle tilfalle de som alltid hadde vært kunder. Disse hadde nærmest et rettmessig krav på rimelig kraft, og dersom denne kraften ble solgt til en høyere pris, vil det kun være fordi produsentene skulle få større

⁸² O.tid 1989-90, s. 379

⁸³ Bjørndalen 1989, s. 32. En Pareto-optimal fordeling tilsier en effektiv ressursallokering ved at man ved omfordeling ikke kan øke noens nytte uten at andre taper på det.

⁸⁴ O.tid 1989-90, s. 362

⁸⁵ O.tid 1989-90, s. 363

utbytte. Markedstilpasningen ble da en måte å ta fra forbrukerne retten til lave kraftpriser, og la produsentene sitte igjen med overskuddet. Wroldsen stod klart på forbrukernes side, og gikk derfor imot markedstilpasningen energiloven la opp til.

Der komitéflertallet så markedsliberaliseringen som en mulighet for konkurranse mellom produsentene og at denne kunne bidra til å presse prisen nedover, så mindretallet den samme liberaliseringen som en åpning for at produsentene i større grad fikk mulighet til å styre prisutviklingen, og at prisen da kom til å stige. Samtidig kan det virke som om mindretallet hadde liten tiltro til at konkurranseaspektet ved markedsliberaliseringen skulle påvirke prisen på en måte som ville være positiv for forbrukerne. Komitéflertallet mente at prisen på en vare i et marked hvor det er åpnet for konkurranse ville utvikle seg i et samspill mellom produsent og forbruker. Dersom produsenten tok for høy pris, ville forbrukeren kjøpe varen hos en konkurrent som kunne tilby lavere pris. Lavere pris ville da være en måte å tiltrekke seg nye kunder. Det kan synes som at mindretallet mente at prisutviklingen i et konkurranseutsatt marked *ikke* ble til i et samspill mellom produsent og forbruker, men at det kun var produsenten som hadde mulighet til å påvirke prisutviklingen. Ut ifra mindretallets syn hadde man i et konkurranseutsatt marked kun produsentmakt og ikke forbrukermakt. Forbrukerne ble da den svake gruppen som ikke ville få ivare tatt sine interesser.

Eksport

Synspunktene til Ap knyttet til eksport av kraft fokuserte på å få en bedre ressursutnyttelse av den norske vannkraften, som ved overskuddssituasjoner ble solgt ut av landet. Den lave prisen på denne kraften førte til store tap for samfunnet, i forhold til den prisen man kunne oppnådd gjennom bedre avtaler, og partiet ønsket at departementet skulle vurdere tiltak som kunne sørge for bedre priser. Ap foreslo selv å selge denne kraften på lengre kontrakter, fra tre til fem år, og eventuelt selge til andre land som var villige til å betale en høyere pris enn de nåværende kundene.⁸⁶ Krafteksport skulle

⁸⁶ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 16

imidlertid kun brukes til å redusere samfunnets tap i en overskuddssituasjon, og ikke være en permanent løsning.

Også Arbeiderpartiet knyttet et miljøaspekt til krafteksporten. Bygging av kraft for eksport måtte vurderes dersom det var miljøgevinster å hente, og gasskraftverk ville være en mulighet dersom dette kunne føre til mindre kull- eller kjernekraft i andre land.⁸⁷ Muligheten for utbygging av kraft for eksport ble slik sett ikke begrunnet ut ifra en markedstenkning hvor bakgrunnen for en økning i produksjonskapasiteten var å øke inntjeningen, men i stedet ut fra en tanke om eksport av ren miljøvennlig norsk kraft.

Kraftkrevende industri

Arbeiderpartiet gav uttrykk for uro på grunn av de manglende utredningene knyttet til industriens behov for langsiktige leveranser av kraft. ”Det er en klar svakhet at en brukergruppe som står for en så stor del av kraftforbruket ikke er vurdert spesielt i sammenheng men overgangen til et nytt system for kraftomsetning.”⁸⁸ Uttalelsene i komitéinnstillingen knyttet ikke denne usikkerheten spesifikt til åpningen for markedskreftene, men til generell usikkerhet om hvordan systemet for handel av kraft kom til å bli seende ut som en følge av den nye loven. I den grad partiet tok opp forhold knyttet til markedet, var dette i forbindelse med at bedrifter som mottok billig kraft gjennom statskraftkontraktene, ikke skulle kunne selge denne videre i en mer betalingsdyktig del av markedet.⁸⁹ Den rimelige kraften industrien fikk gjennom kraftkontraktene skulle brukes til egen produksjon, og de statlige subsidiene skulle ikke misbrukes til å skaffe bedriftene inntekter utover dette. Dette illustrerer hvordan Ap ønsket å ta hensyn til den kraftkrevende industrien, men at kraften den mottok på gunstige vilkår ble betraktet som et fellesgode for samfunnet som helhet. Dersom kraften skulle kunne selges videre ville dette være en utilsiktet fordel av industrikontraktene, og

⁸⁷ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 16

⁸⁸ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 13

⁸⁹ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 13

være i strid med felleskapsstanken partiet fremviste i sine uttalelser knyttet til behandlingen av energiloven.

Sosialistisk venstreparti var i sine fraksjonsmerknader opptatt av at grunnrenten skulle komme fellesskapet til gode, og ikke bare den kraftkrevende industrien. Partiet hevdet at både det offentlige og private husholdninger var med på å subsidiere storbedrifter som gikk med milliardoverskudd. De mange kraftverkene i landet var bygget for å skaffe innbyggerne kraft til en rimelig pris, og markedet ville ikke kunne ta hensyn til at grunnrenten skulle komme fellesskapet til gode.⁹⁰ SV stod på forbrukernes side, mot storbedriftene og mot markedskreftene. Retorikken som kom frem i innstillingen sammenfaller med synspunktene fra debatten i Odelstinget, om at markedet ikke ville ta hensyn til alle gruppers interesser. Også her kommer SV sitt syn på statlig styring til uttrykk: ”Den markedstilpasning som ønskes, kan lett bli et problem når det gjelder styringen av viktige rammebetingelser for industri og lokalsamfunn.”⁹¹ I dette ligger det en grunnleggende tro på at det bare er staten som kan ivareta de ulike hensyn som må opprettholdes knyttet til kraftsektoren. Slik sett kan en hevde at SVs forståelse for markedet var knyttet til partiets syn på statens rolle generelt, og innenfor kraftsektoren spesielt. Statlig styring var det eneste som garanterte at alle hensyn ble ivaretatt, og ved å åpne for en markedsliberalisering fjernet man denne styringen, og ergo sikkerheten til sektoren som helhet.

Energiøkonomisering

Der flertallet mente at markedstilpassningens natur i seg selv ville fremme enøk-tiltak, fokuserte Arbeiderpartiet på de manglende virkemiddelene i lovteksten til å fremme denne type tiltak. Hovedgrunnen var at lovforslaget ikke lenger gikk inn for fylkesvis vertikalt integrerte kraftverk. Ap og SV påpekte at det mest effektive enøk-arbeidet fra e-forsyningens side hadde vært drevet av større vertikalt integrerte verk, fordi disse hadde

⁹⁰ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 16

⁹¹ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 17

de nødvendige ressursene for å drive med denne type oppgaver. I tillegg hadde ikke loven hjemmel for å pålegge energiverkene enøk-forpliktelser i omsetningskonsesjonen.⁹² Ifølge den nye loven skulle en overføre ansvaret for enøk-tiltak til fordelingsverkene. Dette mente Gunnar Berge fra Ap ville føre til manglende tiltak, fordi disse verkene hadde liten eller ingen interesse for å drive enøk-arbeid. De vage minstekravene loven la opp til ville heller ikke i nevneverdig grad bidra til å øke engasjementet for dette. ”Fordelingsverkene har ikke økonomi, grunnlag og motivasjon til å overta det engasjementet engrosverkene har i dag.”⁹³ Ap ønsket å opprettholde statens muligheter til fortsatt å påvirke sektoren direkte, fordi partiet ikke hadde tiltro til at markedsorganiseringen ville gi de nødvendige incitamentene til energiøkonomisering.

SV hadde heller ikke tiltro til at et friere marked ville bidra til energiøkonomisering. En av grunnene var at dersom utbyggingsinitiativene innenfor kraftsektoren skulle overlates til markedet, var dette ingen garanti for at det ville tas bedre hensyn til miljø og enøk.⁹⁴ Her ser en den samme mangelen på tillitt til markedskreftene som partiet viste i forbindelse med kraftkrevende industri. SVs fraksjonsmerknader gikk generelt sterkt inn for å opprettholde muligheten for statlig styring: ”Dette medlem vil advare mot at staten gir fra seg muligheten til å ha det siste ordet når det gjelder prising av kraft. En forutsetning for energisparing og miljøhensyn er at staten beholder sin rett til å styre pris og bruk av energien.”⁹⁵ Dette sterke fokuset på hvor viktig statens rolle var knyttet til energiøkonomisering, illustrerer samtidig partiets manglende tro på at markedskreftene kunne bidra på en positiv måte.

Fokuset på miljø var gjennomgående i Aasland Hougs innlegg. Det fokuserte ikke kun på enøk, men på miljøet i et større perspektiv. Aasland Houg mente at: ”Et lavere energiforbruk er fundamentalt for unngå en økologisk katastrofe i neste århundre.”⁹⁶ SV ønsket å ta hensyn til miljøet gjennom utviklingen av kraftsektoren, og dette var ikke

⁹² Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 14

⁹³ O.tid 1989-90, s. 383

⁹⁴ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 17

⁹⁵ Innst. O. nr. 67, 1989-90, s. 17

⁹⁶ O.tid 1989-90, s. 368

forenlig med å åpne for markedskreftene. Markedskreftene ville ikke sørge for en bærekraftig utvikling fordi en slik utvikling ikke bare innebar økonomisk vekst, men også økologisk balanse, rettferdig fordeling og demokratiske beslutninger, og ”da kan vi ikke stole på markedet. Jeg har iallfall til gode å se at markedsmekanismene tar seg av disse verdiene.”⁹⁷ Uttalelsen viser en grunnleggende negativ holdning til markedet som udemokratisk og urettferdig. En aktør som er både udemokratisk og urettferdig kan en ikke ha tiltro til vil kunne bidra til positiv endring eller utvikling, og kan således forklare SVs negative holdning til markedsliberaliseringen av kraftsektoren. Spesielt med tanke på det sterke miljøfokus i SVs uttalelser.

Markedskreftene, venn eller fiende?

Partiene delte seg i et flertall og et mindretall i Energi- og industrikomiteen, og denne delingen grupperte også synspunktene i enten en tro på markedsliberaliseringens muligheter eller et negativt syn på markedskreftene. Flertallet, som i tillegg til regjeringspartiene Høyre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet også bestod av Fremskrittspartiet, trodde at en markedsstyrt krafthandel ville påvirke sektoren positivt i retning av bedre ressursutnyttelse. Markedsliberaliseringen ville kunne ivareta de hensyn som måtte opprettholdes innenfor sektoren, enten dette gjaldt energiøkonomisering eller interessene til kraftkrevende industri.

Regjeringspartiene ønsket imidlertid ikke å blindt overlate all kontroll til markedets luner, og gikk inn for å begrense åpningen mot markedet der det var knyttet usikkerhet til utfallet. Dette gjaldt for eksempel i forhold til spørsmålet om krafteksport, hvor regjeringspartiene var positive til eksport for å øke fortjenesten innenfor kraftsektoren, men at eksport ikke burde bli en mulighet for alle aktører. En enkelt aktør skulle ha kontrollen med utenlandshandelen, for å sikre at norske forbrukere ikke ble skadelidende i møtet mellom den markedsstyrte norske kraftsektoren og de administrerte systemene i Sverige og Danmark. Troen på markedskreftene ble koblet med et ønske om å

⁹⁷ O.tid 1989-90, s. 370

beholde en viss grad av statlig styring med utviklingen innenfor sektoren. Det siste partiet i flertallsgrupperingen, Fremskrittspartiet, var enda mer positivt til markedsliberaliseringen. Det ønsket ikke å begrense denne gjennom noen som helst form for statlig styring. Dersom markedet fikk virke fritt, ville det regulere seg selv.

Mindretallet, Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti, hadde på sin side et negativt syn på markedet, og hadde ikke tiltro til at markedskreftene kunne ivareta de nødvendige hensyn innenfor sektoren. For Aps del kan dette negative synet delvis knyttes til forståelsen om at det i markedsloven ligger at noen vil måtte tape. Dersom noen måtte tape, ville markedet heller ikke kunne ivareta alle de hensynene det var behov for å ivareta, som for eksempel hensynet til forbrukerne. For SVs del ble markedet ansett som urettferdig og udemokratisk, og partiet kunne vanskelig gå inn for markedsliberaliseringen fordi hensynet til miljøet vanskelig kunne kombineres med økonomisk vekst. Den eneste muligheten til å ivareta de nødvendige hensyn knyttet til kraftsektoren, ville være å fremdeles beholde statens muligheter for styring. Bare på denne måten kunne man sikre at interessene til blant annet industrien og hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling ble ivaretatt.

Standpunktene på begge sider gikk langs partiideologiske linjer, hvor de enkelte partiers holdninger til markedet plasserte seg der man måtte forvente på en tradisjonell høyre-venstre dimensjon. Hvilken retning partiene så for seg at markedet om til å utvikle seg, og hva som kom til å bli resultatet av en markedsliberalisering av kraftsektoren hadde de meget begrenset grunnlag for å uttale seg om. Gjennom behandlingen av energiloven måtte de avgjøre om det skulle innføres en markedsbasert handel med kraft eller ikke, samtidig som rammene for dette markedet ikke var endelig trukket opp. Dermed måtte standpunktene dannes på et annet grunnlag, og det som da var tilgjengelig for de folkevalgte var de enkelte partienes ideologier. Dermed ble energiloven og markedsliberaliseringen denne la opp til vedtatt uten kunnskap om hvilken utforming rammene for krafthandelen skulle få.

Kapitel 3, Omorganiseringen av Statkraft

Den nye energiloven la opp til og forutsatte en omorganisering av forvaltningsbedriften Statkraft. Formålet med denne omorganiseringen var å etablere strukturene som skulle gjøre en markedsbasert handel med kraft mulig, og var nødvendig av flere grunner. På den ene siden gjorde organiseringen som forvaltningsbedrift at Statkraft ikke hadde den nødvendige handlefrihet til å gjøre selvstendige valg som aktør i et fritt marked. På den andre siden var Statkraft en for stor aktør i markedet, og som kunne utnytte sin posisjon til å utøve dominerende markedsrett.

Som forvaltningsbedrift skulle selskapet være et instrument for myndighetene i energipolitikken, og bidra til en rasjonell utvikling av landets kraftforsyning og utjevne prisene på landsbasis. Statkraft hadde et sammensatt ansvar for sektoren, både som produsent, driftssikkerhetsansvarlig og ansvarlig for utenlandshandelen. Som produsent hadde Statkraft ansvaret for kraftleveransene til den kraftkrevende og treforedlende industrien. Som driftsansvarlig eide bedriften mesteparten av, og hadde ansvaret for, det primære høyspentnettet og å overvåke kraftsystemets driftssikkerhet. I handelen med utlandet skulle Statkraft forestå all import og eksport av kraft, og bidra til størst mulig gevinst av denne kraftutvekslingen.⁹⁸ Selskapet altså hadde en meget sammensatt instruks for driften, og et viktig redskap for norske myndigheter for å ivareta de forskjellige interesser og hensyn knyttet til kraftsektoren. Med så mange forskjellige oppgaver hadde Statkraft god mulighet til å påvirke sektoren til sin egen fordel.

Stortingsproposisjonen som skisserte Statkrafts nye utforming fremhevet betydningen omorganiseringen av Statkraft ville ha for utviklingen av det markedsbaserte systemet for handel med kraft.⁹⁹ Omorganiseringen var et avgjørende element i omleggingen av kraftsystemet, som blant annet bidro til en videreutvikling av markedene og en

⁹⁸ Ot.prp. nr. 43, 1989-90, s. 22

⁹⁹ St.prp. nr. 100, 1990-91

ansvarsfordeling mellom forretning og forvaltning.¹⁰⁰ I tillegg var omorganiseringen også et uttrykk for at synet på hvordan staten skulle løse sine oppgaver, knyttet til politisk styring og ansvar i samfunnet generelt, var i endring.¹⁰¹ Omleggingen av Statkraft sprang ut av to offentlige utredninger, som begge på ulik måte tok opp organiseringen av statlige selskaper, henholdsvis *En bedre organisert stat*,¹⁰² og *Lov om statsforetak*.¹⁰³

Under behandlingen av energiloven ble omorganiseringen av Statkraft trukket frem som et viktig aspekt ved innføringen av en markedsbasert handel med kraft. Dette var noe en skulle komme tilbake til på et senere tidspunkt. Nå var tiden for å behandle Statkrafts fremtidige rolle kommet, og de folkevalgte skulle vedta hvilken utforming det statlige selskapet skulle få. Problemstillingen for kapitlet er: *Hvilke aspekter ved omorganiseringen av Statkraft var det de folkevalgte var opptatt av under behandlingen på Stortinget, og hvordan gjenspeiler dette deres holdning til markedet?*

Markedet blir til

Omorganiseringen av Statkraft var sentralt for utviklingen av kraftmarkedet. I tillegg til å gjøre Statkraft bedre rustet til å fungere som en selvstendig aktør i markedet, knyttet det seg både forvaltningspolitiske og markedsstrukturelle aspekter ved den. Det forvaltningspolitiske aspektet henspiller på myndighetenes ønske om at Statkraft skulle være løsere knyttet til staten, samtidig som staten fremdeles skulle ha en stor grad av kontroll med selskapet. Det markedsstrukturelle aspektet, opprettelsen av Statnett, var imidlertid et av de viktigste, og samtidig et av de mer underkommuniserte, sidene ved omorganiseringen. I realiteten var utskillingen av overføringsnett i et eget selskap et av de sentrale premissene for at det i det hele tatt kunne etableres en markedsbasert handel med kraft. For at markedsorganiseringen skulle kunne bli en mulighet, var en avhengig av å åpne transportveiene. For å oppnå fri handel måtte alle leverandører ha lik mulighet

¹⁰⁰ St.prp. nr. 100, 1990-91, s. 7

¹⁰¹ St.prp. nr. 100, 1990-91, s. 8

¹⁰² NOU: 1989:5, *En bedre organisert stat*

¹⁰³ NOU:1991:8, *Lov om statsforetak*.

til å levere varen til kunden, uten at dette utgjorde for store forskjeller i transportkostnadene. Overføringen av ansvaret for nettdelen fra Statkraft til Statnett, innebar nettopp å åpne tilgangen til overføringsnettet for alle kraftleverandørene. Ved å åpne for tredjeparts adgang til nettet ble det sørget for at leverandører ikke kunne nekte andre leverandører å bruke overføringskapasitet i "sitt" nett. Dette gjorde igjen at avstanden mellom kraftkjøper og kraftleverandør ikke lenger spilte noen rolle, og var i så måte grunnleggende for at ulike leverandører fra ulike steder i landet kunne konkurrere mot hverandre.

Som et ledd i å gjøre Statkraft bedre rustet til å bli en markedsaktør, gikk flertallet i energi- og industrikomiteen inn for å organisere selskapet som et statsforetak. Denne organisasjonsmodellen innebar at Statkraft ville bli et selvstendig rettssubjekt på linje med et aksjeselskap, men uten at det ville være mulig å trekke inn private eierinteresser. Som statsforetak ville en oppnå to fordeler; På den ene siden ville den løpende forretningsmessige virksomheten skje med grunnlag i en organisasjonsform som var tilpasset markedets spilleregler. Samtidig ble det politiske og konstitusjonelle statsrådsansvaret opprettholdt, men knyttet til politisk overordnede beslutninger, og ikke til den daglige forretningsmessige virksomheten.¹⁰⁴ Selv om Statkraft på denne måten ville stå bedre rustet til å bli en markedsaktør, beholdt en i realiteten fortsatt statlig styring med selskapet. Statsforetakmodellen gjorde Statkraft og Statnett løsere knyttet til staten enn organisering som forvaltningsbedrift ville gjort. Likevel hadde staten – om den ville – full kontroll med styringen av begge selskapene. Med bakgrunn i disse selskapenes viktige rolle som aktører i markedet og i utviklingen av dette, kan en argumentere for at staten fremdeles hadde god kontroll med markedet, selv etter dereguleringen. Prisutviklingen var sluppet fri, men når det gjaldt rammene for markedet, og de sentrale aktørene, var det fremdeles staten som satt med tømmene.

¹⁰⁴ St.prp. nr. 100, 1990-91, s. 8-9

Høna eller egget? Statkraft eller energiloven?

Flere av representantene hevdet i løpet av debatten at omorganiseringen av Statkraft var nødvendig for å følge opp markedstilpassningen energiloven la opp til. Sett i lys av at omorganiseringen av Statkraft trådte i kraft et år etter at energiloven ble innført, var dette et naturlig standpunkt for de folkevalgte. De forholdt seg til sakene i den rekkefølgen de ble behandlet på Stortinget. Innad i Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet ble det imidlertid arbeidet parallelt med disse to sakene mot slutten av 1980-tallet. Rapporten *Markedsbasert omsetning av kraft*¹⁰⁵ fra SAF, som utredet muligheten for et friere kraftmarked i Norge, ble bestilt av arbeidsgruppen som utredet omorganiseringen av Statkraft.¹⁰⁶ Båndene mellom omorganiseringen av Statkraft og etableringen av den markedsbaserte energiloven var således sterke. Var det slik det tydet på, ved Stortingets behandling av loven, at energiloven kom først og at omorganiseringen av Statkraft ble nødvendig for å følge opp intensjonene i loven? Eller var den markedsorienterte loven i realiteten en bieffekt av utviklingen knyttet til organiseringen av statlige bedrifter?

Omorganiseringen av Statkraft som kom etter innføringen av energiloven, kan ses på som en forlengelse av omorganiseringen av Statkraft som skjedde på midten av 1980-tallet. Da ble organiseringen av Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen gjennomgått av Leiro-utvalget,¹⁰⁷ og deres anbefalinger ledet frem til stortingsproposisjonen *Om endringer i Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon*.¹⁰⁸ Her gikk man inn for å skille ut Statkraftverkene i forvaltningsbedriften Statkraft, mens Energidirektoratet og Vassdragsdirektoratet skulle fortsette under fellestaten Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE. Formålet var allerede den gang å innføre klarere og mer reelle organisasjonsskiller mellom statlig forvaltning og statlig forretningsdrift, og tankene om rasjonalisering og effektivisering av bedriften var til stede allerede da. Interessant er det også at mindretallet i Leiro-utvalget sammen med Statskraftverkene selv ønsket å

¹⁰⁵ Bjørndalen *et. al.*, 1989

¹⁰⁶ St.prp. nr. 100, 1990-91, s. 11

¹⁰⁷ NOU 1982: 18, *Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon*

¹⁰⁸ St.prp. nr. 57, 1984-85

organisere bedriften etter statsaksjeselskapsmodellen.¹⁰⁹ Tankene om at Statkraft skulle få en løsere tilknytning til staten var aktuelle også ved den tidligere omorganiseringen. Synspunktene knyttet til Statkraft, og hvordan selskapet skulle styres, var altså allerede godt utviklet. Omorganiseringen føyer seg også seg inn i utviklingen i holdningen til styringen av statlige bedrifter som Tore Grønlie beskriver i "Mellom politikk og marked".¹¹⁰

Arbeidet med omorganiseringen av Statkraft innefor departementene foregikk også samtidig med Brundtlands andre regjering arbeidet for å fremme sitt forslag til ny energilov. Denne la opp til 20 vertikalt integrerte verk, og lite innslag av markedskreftene. Arbeidet med omorganiseringen foregikk således samtidig som det ble arbeidet med en ny energilov som ikke la opp til en markedsliberalisering slik det endelige forslaget gjorde. Omstillingsprosessen for Statkraft var derfor startet uavhengig av den markedsliberale energiloven. Mandatet for denne studien er ikke å forklare hvilke prosesser som foregikk i departementene knyttet til markedsliberaliseringen. Kildegrunnlaget er heller ikke uttømmende nok til å komme med bastante konklusjoner, men det er imidlertid en åpning for å argumentere mot den kronologien i utviklingen som er fremtredende hos Thue og Barth Jacobsen. Båndene mellom omorganiseringen av Statkraft og innføringen av energiloven var tette, men hvilket ledd i prosessen som kom først er ikke nødvendigvis så klart som det går frem i litteraturen som omhandler dette, og utviklingen må ses i en større nasjonal sammenheng.

Status for utviklingen

Stortinget behandlet omorganiseringen av Statkraft 8. November 1991,¹¹¹ som betyr at energiloven da hadde fungert i underkant av et år. Rammene for kraftsektoren var fremdeles ikke klart trukket opp, og den markedsbaserte handelen med kraft hadde ikke kommet i gang. Punkttariffene hadde ikke blitt innført, noe som i realiteten betydde at

¹⁰⁹ Innst. S. nr. 305, 1984-85, s. 3

¹¹⁰ Grønlie 2001

¹¹¹ Tidene. S., 1991-92, s. 631

vanlige forbrukere ikke hadde fått tilgang til markedet.¹¹² Før energiloven ble innført var det usikkerhet blant aktørene i bransjen om hvordan kraftmarkedet skulle utformes. Uttalelser fra Ap-representant Ragna Berget Jørgensen under behandlingen av omorganiseringen av Statkraft, tyder på at energiloven og følgene av den fremdeles ikke var klare for bransjen: "Faktisk har mange av aktørene i dette hylekoret ikke registrert at Stortinget våren 1990 vedtok energiloven, som la grunnlaget for en effektiv og markedsorientert krafthandel."¹¹³ Dersom aktørene i bransjen ikke hadde forståelse for det systemet de daglig opererte i, er det vanskelig å se for seg at de folkevalgte kunne ha stor innsikt i det samme.

Da energiloven ble behandlet hadde det vært knyttet stor grad av usikkerhet til hvordan det endelige systemet for handel med kraft skulle utformes. Under debatten i Odelstinget den gang hadde det blitt fremhevet at en del av de tema det var knyttet usikkerhet til, blant annet organiseringen av Statkraft, skulle en komme tilbake til. Denne tendensen, at saker skulle avgjøres før en hadde kjennskap til alle sider av saken, finner en også igjen ved behandlingen av Statkrafts omorganisering. Aud Blattmann fra Ap påpekte nettopp dette: "Proposisjonen tar opp en rekke områder innen rammene for dagens Statkraft som det ikke er tatt endelig standpunkt til."¹¹⁴ Dette gjaldt blant annet den endelige organiseringen av Statnett, hva en skulle gjøre med entreprenørvirksomheten innen Statkraft og fremdeles organiseringen av import og eksport av kraft. En kan hevde at usikkerhetsmomentene knyttet til energiloven hadde vært større, men også omorganiseringen av Statkraft skulle avgjøres før viktige spørsmål var avgjort. På denne måten måtte de folkevalgte i stor grad på nytt basere sine synspunkter og standpunkt på bakgrunn av ideologisk og partipolitisk grunnlag.

¹¹² Innføringen av punkttariffer innebar at man betalte for å laste kraft inn og ut av nettet. Kraftmarkedet tenkes da som en "pool" som produsentene leverer kraft til, og forbrukerne henter denne ut igjen. Innføringen av punkttariffer gjorde også at avgiftene ble uavhengige av geografisk avstand.

¹¹³ Tidene. S., 1991-92, s. 642

¹¹⁴ Tidene. S., 1991-92, s. 631

Partiene og statlig styring

Den tredje Brundtland-regjeringen fulgte opp intensjonene i energiloven om en markedsbasert handel med kraft, selv om partiet tidligere hadde gått mot liberaliseringen. Brundtland III var en ren mindretalls AP-regjering, og for å få omorganiseringen vedtatt dannet AP flertall sammen med forskjellige partier på de ulike saksområdene. Innstillingen preges av at opposisjonspartiene ønsket å markere hva som var deres politikk der de var uenige med Ap. I hovedsak hadde de forskjellige partiene ulikt syn på i hvor stor grad staten skulle kunne styre sektoren, og i hvor stor grad Statkraft skulle være en redskap for dette.

Statkraft som statsforetak

Å organisere Statkraft som statsforetak hadde støtte fra Arbeiderpartiet og Kristelig folkeparti. Hovedhensikten med omorganiseringen av Statkraft var å fremme intensjonen om en friere omsetning av kraft. I tillegg til Arbeiderpartiet stilte Høyre, Kristelig folkeparti og Senterpartiet seg bak uttalelsen om at dette burde skje ”(...) med utgangspunkt i et energipolitisk grunnsyn på kraften som en nasjonal ressurs og en viktig del av landets infrastruktur.”¹¹⁵ I dette lå det føringer som tilsa at staten burde ha kontroll med utviklingen innenfor sektoren. Vannkraften var av stor nasjonal betydning, både for vanlige husholdninger og for industrien. I dette grunnsynet lå det også implisitt at en privatisering av sektoren, eller av Statkraft, ikke var ønskelig, fordi det blant annet kunne føre norske ressurser over på utenlandske hender. Alle partiene sluttet seg til dette grunnsynet, bortsett fra FrP og SV. FrP på sin side gikk inn for en privatisering av Statkraft, mens SV ikke ønsket omorganisering eller deling av Statkraft i det hele tatt.

Arbeiderpartiet gikk inn for å dele Statkraft i to bedrifter, Statkraft og Statnett, og at disse burde organiseres som statsforetak, fordi: ”Den nødvendige balanse mellom kraftsektorens konkurranseforhold på den ene siden og politisk styrbarhet på den andre,

¹¹⁵ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 6

best ivaretas gjennom den tilknytningsform som er etablert gjennom ny lov om statsforetak.”¹¹⁶ Denne organisasjonsformen befant seg i en mellomposisjon mellom forvaltningsbedriften og aksjeselskapet, som vi skal se Høyre gikk inn for. Statsforetaket ligner aksjeselskapet i formen, men med staten som eneste mulige eier. På denne måten skulle Statkraft stå bedre rustet til å bli en konkurransedyktig aktør i markedet, samtidig som staten beholdt eierskapet, og gjennom det, kontrollen med selskapet. Denne kontrollen ville ikke lenger være like sterk som under forvaltningsbedriftsformen, men staten ville fortsatt være tilstede i sektoren i større grad enn kun som lovgiver og utformer av rammeverket. Ifølge Aud Blattmann ville statsforetaksformen fortsatt gjøre det mulig å ta hensyn til sektorpolitiske oppgaver,¹¹⁷ det vil altså si å bruke selskapet i statens energipolitikk.

Dette går også frem i uttalelsene fra de forskjellige Ap-representantene som kom til orde under debatten på Stortinget. Selv om de la vekt på ulike ting i sine innlegg, hadde de alle det til felles at de talte for at staten fortsatt skulle ha en sentral rolle innenfor sektoren. Uttalelsene indikerte også at synet på markedet var i endring, som for eksempel hos Ragna Berget Jørgensen: ”Dessverre ble loven vedtatt, og vi blir nødt til å tilpasse oss et markedsorientert kraftforsyningsmarked og dermed legge om energimarkedet i tråd med loven.”¹¹⁸ Bakgrunnen for at Berget Jørgensen gikk inn for at omorganiseringen av Statkraft var at hun fortsatt ønsket et sterkt Statkraft, og fordi hun fortsatt ønsket å ha styringsmuligheter for en nasjonal energi- og industripolitikk.¹¹⁹ Uttalelsene om markedet var ikke udelt positive, men Berget Jørgensen anerkjente at systemet for krafthandel var endret, og at markedsorienteringen var kommet for å bli. Om enn noe motvillig stilte hun seg bak de endringene for sektoren energiloven la opp til, og synes å ha akseptert markedstilpasningen innenfor kraftsektoren.

Den blant Ap-representantene som tilsynelatende hadde gjennomgått den største endringen i sitt syn på markedet siden behandlingen av energiloven var Ernst Wroldsen.

¹¹⁶ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 7

¹¹⁷ Tidene. S., 1991-92, s. 632

¹¹⁸ Tidene. S., 1991-92, s. 642

¹¹⁹ Tidene. S., 1991-92, s. 643

Wroldsen, hadde vært en av Arbeiderpartiets klareste motstandere av markedsliberaliseringen, hadde i likhet med Berget Jørgensen akseptert at markedet var kommet for å bli: ”Når vi nå organiserer selskapene som statsforetak, forener vi behovet for å ivareta samfunnsoppgaver samtidig som vi setter dem i stand til å være en effektiv aktør og konkurrent i et friere kraftmarked.”¹²⁰ Ikke bare aksepterte Wroldsen markedsorganiseringen, han synes å forsvare den i tillegg. I uttalelsene hans var ønsket om statlig styring der fortsatt, men en markedsbasert handel med kraft var nå rammene aktørene i sektoren måtte forholde seg til. Et annet uttrykk for ønsket om statlig styring, var ønsket fra både Wroldsen og Astrid Marie Nistad om at Statnett skulle tillegges ansvaret for driftskoordineringen, i motsetning til Høyre, som ønsket at denne skulle tilfalle Samkjøringen.¹²¹ Forskjellen ligger i om dette ansvaret skulle tilfalle en statlig bedrift, eller om det skulle legges under en uavhengig instans som ble drevet av aktører innenfor sektoren. Dette faller inn i mønsteret om at Ap fremdeles tok til orde for statlig kontroll og styring innenfor en konkurranseutsatt sektor, og ønsket at staten skulle ha kontroll med sentrale funksjoner innenfor sektoren.

Kristelig folkeparti støttet i hovedsak regjeringens forslag til omorganisering, men mente sammen med Høyre og Senterpartiet at ansvaret for markedsorganisering og driftskoordinering skulle legges til en ny og forbedret modell av Samkjøringen.¹²² Samkjøringen hadde allerede disse oppgavene, og det ville ikke være naturlig at et statlig selskap hadde disse funksjonene, samtidig som Statkraft var den største aktøren i markedet. På den forvaltningsmessige siden, var imidlertid partiet, her representert av Helga Haugen, helt på linje med Arbeiderpartiet: ”[Statsforetaksmodellen] oppfyller etter vår mening behovet for statlig kontroll, samtidig med at den gir større forretningsmessig frihet enn forvaltningsmodellen.”¹²³ KrF ønsket på den ene siden å beholde muligheten til statlig styring, samtidig som partiet side ønsket å sørge for en størst mulig grad av nøytralitet i forhold til utformingen av markedet.

¹²⁰ Tidene. S., 1991-92, s. 645

¹²¹ Tidene. S., 1991-92, s. 644 od 646

¹²² Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 10

¹²³ Tidene. S. 1991-92, s. 637

En friere stilling for Statkraft

Høyre og Fremskrittspartiet ønsket å gå lenger i fristillingen av Statkraft enn Arbeiderpartiet og Kristelig folkeparti gjorde, og gikk inn for at Statkraft skulle ha en løsere tilknytning til staten. Høyre ønsket å organisere Statkraft som aksjeselskap, mens FrP på sin side altså gikk inn for privatisering.

En av hovedargumentene for omorganiseringen av Statkraft var å sikre at kraftmarkedet i størst mulig grad bestod av likeverdige aktører. Gjennom statsforetaksmodellen ville staten fortsatt ha fullstendig ansvar for foretakets forpliktelser, og dette ville føre til at Statkraft kom til å få gunstigere rammevilkår for driften enn foretakets konkurrenter. Statsforetakmodellen umuliggjorde konkurs, og ville gi Statkraft billigere lån og dermed en konkurransefordel i forhold til de andre aktørene innenfor sektoren.¹²⁴ Høyre mente at ”Statkrafts rammevilkår må være mest mulig lik vilkårene for de andre kraftselskapene, slik at det gis grunnlag for en sunn fornuft og rettferdig konkurranse i kraftmarkedet.”¹²⁵ Synet på hjemfall gikk også i samme retning. Høyre mente at Statkraft ikke skulle gis fortrinnsrett til overtagelse av hjemfallsverk. Dette fordi det ville gi den allerede klart største produsenten i Norge en enda større markedsandel i forhold til de andre produsentene.¹²⁶ Begrunnelsen for standpunktet var også her preget av hensynet til likhet i markedet.

Høyre ønsket i stedet at Statkraft skulle organiseres som aksjeselskap, fordi denne organisasjonsformen ville gjøre Statkraft mer likeverdig i forhold til konkurrentene i markedet. Partiet gikk inn for at også Statnett burde organiseres som aksjeselskap, selv om partiet mente at hensynet til et fungerende kraftmarked syntes å være rimelig godt ivare tatt også gjennom statsforetaksmodellen.¹²⁷ Partiet var med andre ord ikke prinsipielt motstandere av å knytte Statnett noe tettere til staten, men gikk likevel inn for aksjeselskapsformen også her, for å ivareta hensynet til ordnede konkurranseforhold

¹²⁴ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 7

¹²⁵ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 7

¹²⁶ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 12

¹²⁷ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 9

innen sektoren. Gunnar Fatland uttalte sin motsand mot statsforetaket i debatten i Stortinget. Bakgrunnen for motstanden var at han anså denne organisasjonsformen som en kunstig konstruksjon, og mente at aksjeselskapsformen ville være en ryddigere organisasjonsform i et fritt marked.¹²⁸

At Høyre ønsket mindre grad av statlig kontroll og inngripen illustreres også av standpunktet om å organisere entreprenørvirksomheten i Statkraft som aksjeselskap. Partiet gikk inn for dette for å hindre krysssubsidiert mellom produksjonsdelen og entreprenørdelen, og med tanke på fremtidig salg.¹²⁹ De øvrige partiene, med unntak av Fremskrittspartiet, gikk inn for at de nye bedriftene selv skulle avgjøre dette spørsmålet. Høyres standpunkt kan ses på som en forlengelse av omorganiseringen av Statkraft som foregikk på midten av 1980-tallet. I tillegg til tendensen om en løsere organisasjonsform som Leiro-utvalget foreslo, ble det i innstillingen fra komiteen den gang påpekt at Statkrafts fremtidige rolle som kraftutbygger kom til å bli mindre viktig, og at en ved utbyggingstopper burde bruke andre entreprenører.¹³⁰ Høyres forslag fortsatte slik sett den gradvise nedbyggingen av produksjonsdelen av Statkraft som ble initiert ved forrige omorganisering. Hadde Stortinget den gang gått for partiets forslag, ville produksjonsdelen blitt skilt ut og solgt.

Når det gjaldt krafteksport var det et visst samsvar mellom synspunktene til Ap og SV og Høyre. Høyre mente i likhet med de to andre partiene at én aktør burde ha kontroll med eksportutvekslingen med utlandet. Dette skulle imidlertid ikke være Statkraft, men et nøytralt organ.¹³¹ Prinsipielt var partiet for at aktørene i markedet fritt burde få velge sine kontraktspartnere, både innenlands og utenlands. I praksis lå det imidlertid begrensninger for norske produsenter i ulik tilgang på kraft og overføringskostnader, og i tillegg måtte en ved kraftutveksling til utlandet ta hensyn til hvordan de utenlandske aktørene var organisert og opptrådte.¹³² Høyre ønsket ikke å gi Statkraft dette ansvaret, fordi selskapet

¹²⁸ Tidene. S., 1991-92, s. 633

¹²⁹ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 12

¹³⁰ Innst. S. nr. 305, 1984-85, s. 4

¹³¹ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 13

¹³² Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 13

da ville være konkurrent i det innenlandske markedet, samtidig som selskapet skulle være en nøytral aktør når det kom til utenlandshandelen. Statkraft og de øvrige aktørene måtte ha klare retningslinjer for sin opptreden.¹³³ Partiet gikk imot sitt eget prinsipielle standpunkt om at aktørene skulle stå fritt, og støttet en løsning som medførte større grad av kontroll med utenlandshandelen med kraft. Selv om denne kontrollen ikke var direkte underlagt staten, viser dette at Høyre stod langt fra den prinsipielle liberaliseringstanken. Fremskrittspartiet stod for.

Under gjennomgangen av behandlingen av energiloven ble det antydnet at Høyre ikke ønsket å åpne for fri eksport av kraft, fordi en ikke ville kunne ha oversikt over hvordan prisen på kraften ville utvikle seg. Standpunktene knyttet til behandlingen av omorganiseringen av Statkraft støtter dette synspunktet: "Disse medlemmer vil ellers vise til at så lenge *krafttilgangen* i Norge ikke er "fri", kan heller ikke krafteksporten slippes helt fri."¹³⁴ Høyre ønsket en friere stilling for Statkraft, og gjennom dette sørge for likere rammebetingelser for aktørene innenfor kraftsektoren, men var fortsatt skeptiske til å la markedsliberaliseringen også gjelde eksport av kraft. Bakgrunnen for dette synes å være en usikkerhet hos partiet til hvordan et markedsbasert system ville fungere i møte med mer administrerte systemer.

Fremskrittspartiet ønsket å gå enda lenger enn Høyre i å løsrive Statkraft fra staten. Partiet tok, ut fra partiets markedsøkonomiske grunnsyn, til orde for en politikk som hadde en full markedsbasert kraftomsetning i Norge som mål. På dette grunnlaget gikk partiet inn for full privatisering av Statkraft.¹³⁵ Dette standpunktet sprang ut fra FrPs generelle prinsipp om at "det ikke er noen statlig oppgave å eie og drive et selskap/en bedrift. Disse medlemmer finner også statlig eierskap uheldig med tanke på politisk press og styring av kraftkontrakter."¹³⁶ I partiets tankegang ville markedskreftene sørge for en effektiv bruk av ressursene, i motsetning til statlig styring av sektoren, som ville kunne føre til mindre effektivitet og skjulte fordeler gjennom subsidier. Som Petter Bjørheim sa:

¹³³ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 13

¹³⁴ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 13. Kildens uthevinger

¹³⁵ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 14

¹³⁶ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 14

”Fremskrittspartiet er av den oppfatning at de virkemidler som eventuelt skal brukes på subsidier, ikke skal komme under press av statlig eide bedrifter, men gjennom åpne kort i statsbudsjettet.”¹³⁷ Partiet var altså ikke prinsipielt imot å ta politiske hensyn gjennom bruk av subsidier, men slike fordeler burde komme frem over statsbudsjettet. Partiet fremviste like fullt gjennom disse utvalgte uttalelsene en generell skepsis mot statlig styring.

FrP ønsket å organisere eksport av kraft i tråd med den generelle liberaliseringstanken til partiet. Det var uhensiktsmessig å opprettholde Statkrafts enerett på eksport, fordi i et markedsøkonomisk system burde aktørene, og ikke statlig styrte monopol, bestemme.¹³⁸ Eksport av kraft kunne også være en god inntektskilde, og partiet mente at Norge burde bygge ut og produsere kraft for eksport. Dette på grunn av de positive miljøeffektene vannkraft kunne ha sammenlignet med kullkraft, økning i sysselsettingen og fordi en utbygging ville opprettholde det norske industrielle fundament og kompetanse innenfor vannkraft-teknologi.¹³⁹ Standpunktene speiler til en viss grad Høyres standpunkter om krafteksport, men FrP sine uttalelser var i større grad prinsipielle, og tok i mindre grad hensyn til de begrensningene innenfor kraftsektoren som Høyre trakk fram i sine uttalelser.

Statkraft som forvaltningsbedrift

Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet ønsket å beholde muligheten for sterkere statlig styring av Statkraft, og gikk inn for å beholde selskapet som forvaltningsbedrift. Denne gjennomgangen av partienes standpunkter vil i hovedsak konsentrere seg om SV. Grunnen til dette er at kildegrunnlaget som beskriver Sps synspunkter er relativt begrenset. I hovedsak stilte partiet på de aller fleste punkter sammen med SV.

¹³⁷ Tidene. S., 1991-92, s. 634

¹³⁸ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 15

¹³⁹ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 15

Sosialistisk venstreparti ønsket ikke å dele Statkraft, men i stedet å ”(...)styrke Statkraft som det sentrale energipolitiske redskapet i forbindelse med å eie, planlegge, bygge og drive den statlige delen av kraftproduksjonen og kraftdistribusjonen.”¹⁴⁰ En deling ville ifølge partiet kunne føre til dyrere drift og mulig konflikt mellom de to selskapene. Partiet ønsket større grad av statlig kontroll innenfor kraftsektoren enn det omorganiseringen la opp til: ”Gjennom denne saken svekker Regjeringen Statkraft som bedrift og den direkte politiske styringen Stortinget har hatt av energi- og industripolitikken ved forvaltningsbedriften Statkraft.”¹⁴¹ Dette gjenspeilte partiets ideologiske overbevisning om statens rolle i forvaltningen, og manglende tiltro til at andre enn staten kunne ta hensyn til rasjonell drift, og på den måten ivareta de ulike interessene knyttet til sektoren. Denne holdningen finner en også igjen ved behandlingen av energiloven.

Partiene ønsket å beholde forvaltningsbedriftsmodellen. De to partiene ønsket heller to forvaltningsbedrifter med større frihet enn i dag.¹⁴² Begge partier innså at det ikke var flertall å hente for deres synspunkter, og støttet subsidiært forslaget om statsforetak for å unngå aksjeselskap. Aasland Houg mente at av Høyres forslag om aksjeselskap og Regjeringens forslag om statsforetak, var tross alt det siste å foretrekke. ”Det er nærmere en forvaltningsbedrift i den forstand at det er sterkere knyttet til den politiske beslutningsprosessen og dermed er det større mulighet for styring gjennom demokratiske styringsmidler.”¹⁴³ Denne uttalelsen gjenspeiler uttalelsene til Aasland Houg under debatten om energiloven, da hun også fokuserte på markedet og ”demokratiske styringsmidler”, samtidig som hun også talte for statlig styring av sektoren. I tillegg mente Aasland Houg, at en deling ville være i strid med utviklingen internasjonalt, som gikk mot sammenslutninger. Ifølge Aasland Houg hadde markedsliberaliseringen innenfor EF stoppet opp, og det kom ikke til å bli et fritt energimarked når EFs indre marked skulle åpne i 1993.¹⁴⁴ Dermed var det ingen internasjonal trend å ta hensyn til for

¹⁴⁰ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 7

¹⁴¹ Tidene. S., 1991-92, s. 635

¹⁴² Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 8

¹⁴³ Tidene. S., 1991-92, s. 637

¹⁴⁴ Tidene. S., 1991-92, s. 635

den norske utviklingen, og heller ingen grunn til å svekke Statkraft som kraftpolitisk virkemiddel.

Selv om SV var det partiet som i størst grad ønsket statlig styring innenfor sektoren, innså også Aasland Houg at sektoren var i endring: ”For egen del er jeg ikke i tvil om at en modernisert variant av det systemet vi har, med enhet og forvaltningsbedrift, også er den beste måten å styre kraftpolitikken på. Jeg er også av den oppfatning at nettopp et slikt system trengs mer enn noensinne i den tid vi nå står foran.”¹⁴⁵ Målet var fortsatt statlig styring innenfor sektoren, men Houg innså at sektoren møtte nye utfordringer som det måtte tas høyde for gjennom en modernisering og videreutvikling av det eksisterende systemet. Det later til at Aasland Hougs syn på markedskreftene ikke hadde endret seg siden behandlingen av energiloven, men at systemet hadde endret seg, og at Houg anerkjente at denne endringen krevde en omlegging innenfor sektoren i tråd med intensjonene i loven.

Senterpartiet ønsket å beholde forvaltningsmodellen for de to nyopprettede selskapene Statkraft og Statnett, men med større forretningsmessig frihet enn hva Statkraft hadde hatt.¹⁴⁶ Det er vanskelig å finne klare eksempler i det tilgjengelige kildematerialet på hva som lå til grunn for Senterpartiets holdning. Senterpartiet hadde kun en representant i komiteen, Ole Gabriel Ueland, som til gjengjeld var komiteens leder. Han brukte sitt innlegg i debatten til å ta opp de ulike aspektene knyttet til omorganiseringen, slik komiteen hadde behandlet dem, og gav lite uttrykk for sitt eget partis standpunkter, utover det som kom frem i innstillingen.¹⁴⁷ Det som imidlertid var slående, og som både Blattmann¹⁴⁸ og Wroldsen¹⁴⁹ påpekte, var endringen i partiets standpunkter fra behandlingen av energiloven og til behandlingen av omorganiseringen av Statkraft. Da energiloven ble behandlet var Senterpartiets olje- og energiminister Eivind Reiten en helt

¹⁴⁵ Tidene. S., 1991-92, s. 636

¹⁴⁶ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 8

¹⁴⁷ Tidene. S., 1991-92, s. 635-637

¹⁴⁸ Tidene. S., 1991-92, s. 631-632

¹⁴⁹ Tidene. S., 1991-92, s. 645

sentral pådriver for å få loven gjennom, og Ueland som også var leder av komiteen den gang, hadde forsvart den nye loven. Nå var den tidligere markedstroen snudd til skepsis.

De folkevalgte og Statnett

Gjennomgangen av de folkevalgtes holdning til omorganiseringen av Statkraft har i all hovedsak konsentrert seg om hvilken organisasjonsmodell som skulle benyttes for de to selskapene. Forskjellene mellom de ulike alternativene dreide seg i hovedsak om hvor tett Statkraft skulle knyttes til Staten. Fremstillingen i dette kapitlet preges av at det var styringsaspektet ved omorganiseringen de folkevalgte fokuserte på og var opptatte av, og dermed fikk denne siden ved omorganiseringen størst oppmerksomhet, både i innstillingen og debatten. Som nevnt tidligere i kapitlet var et viktig ledd i omorganiseringen å legge til rette for utviklingen av en markedsstruktur hvor transportveiene ble åpnet. I hvilken grad var denne siden av markedsorganiseringen et tema for de folkevalgte?

Et gjennomgående trekk ved innstillingen var at det i liten grad fokus på opprettelsen av Statnett. Det punktet som flest partier stilte seg bak, henholdsvis Ap, Høyre, SV, KrF og Sp, var forutsetningen om at den overordnede styring av nettselskapet skulle ivaretas gjennom statens eierskap og vedtekter.¹⁵⁰ Betydningen etableringen av Statnett hadde for utviklingen av kraftmarkedet, var det kun Høyre som hadde kommentarer til. Høyre påpekte nettopp hvor sentralt det var at Statnett, som en nøytral aktør i forhold til produksjonsinteresser, hadde distribusjonsretten til nettet og at både produsenter og forbrukere fikk fri tilgang til nettet. Siden sentralnettet var et så viktig element i utviklingen av kraftmarkedet, måtte eier- og driftsansvarlig, Statnett, underlegges en streng monopolkontroll.¹⁵¹

Med unntak av Høyre synes de folkevalgte i liten grad å kommentere det faktum at opprettelsen av Statnett i realiteten var det helt sentrale markedsåpnende grepet. Om dette

¹⁵⁰ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 8

¹⁵¹ Innst. S. nr. 28, 1991-92, s. 9

skyldtes at det var så bred enighet blant de folkevalgte på dette punktet at det ikke var behov for en ytterligere drøfting, eller om dette aspektet ved markedsetableringen var utenfor deres horisont, er det vanskelig å konkludere om. Høyre hadde kommentarer knyttet til Statnetts funksjon, så det er sannsynlig at dette elementet av omorganiseringen var oppe under behandlingen i komiteen. Det sterke fokuset på hvor tett Statkraft skulle knyttes til staten, viser hvor opptatte de folkevalgte var av styringsspørsmål. Til en viss grad synes dette å overskygge andre aspekter ved omorganiseringen, som etableringen av Statnett og rammene for markedet.

Kontroll med utviklingen

Det gjennomgående trekket ved Stortingets behandling av omorganiseringen av Statkraft, var de folkevalgtes fokus på styringsaspektet ved denne. I hovedsak dreide diskusjonen seg om hvor tett Statkraft skulle knyttes til staten, og selv om partiene kom med tilsynelatende forskjellige forslag, var statens muligheter til styring i realiteten sterk i alle forslagene. Unntaket her var Høyre som ønsket å organisere Statkraft som aksjeselskap, og FrP som ønsket privatisering, og dermed også full fristilling av selskapet. Alle partiene stilte seg imidlertid bak innstillingen om at Statkraft måtte omorganiseres for å kunne videreutvikle markedet. Selv SV, som var den sterkeste forkjemperen for fortsatt statlig styring innenfor sektoren, anerkjente behovet for å modernisere rammene for handel med kraft. De folkevalgtes fokus på styringen av Statkraft synes å overskygge andre aspekter ved omorganiseringen, som for eksempel etableringen av markedsstrukturer gjennom opprettelsen av Statnett.

Partienes ulike standpunkter var preget av ideologisk overbevisning. I og med at de folkevalgte måtte forholde seg til sakene med begrenset kunnskap om utfallet, måtte standpunktene, som under behandlingen av energiloven, i stor grad baseres på ideologi. Partienes løsninger, med henholdsvis tettere eller løsere tilknytning til staten, illustrerer partienes ulike ideologiske grunnsyn både til markedet og til statlig styring.

Et annet fellestrekk ved standpunktene til partiene var at tanken om, og forståelsen av, markedstilpassningen og eksport hadde utviklet seg. Representantene hadde akseptert at markedstilpassningen dannet rammene for handelen med kraft, selv om denne aksepten ikke nødvendigvis var koblet med et positivt syn på markedskreftene. Spesielt Høyres standpunkter tydet på at tankene om krafteksport hadde modnet, og partiet viste en mer helhetlig forståelse for dette punktet enn ved behandlingen av energiloven. Stortingsproposisjonen tok i liten grad opp spørsmål om eksport og import, og derfor uttalte de andre partiene seg i liten grad om denne problematikken.

Gjennom innføringen av energiloven og omorganiseringen av forvaltningsbedriften Statkraft til statsforetak og samtidig en deling av selskapet i Statkraft og Statnett, var rammene for en markedsbasert handel med kraft etablert. Den neste store hendelsen som utviklet sektoren ytterligere i markedsliberal retning var åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet.

Kapitel 4, Åpningen av krafthandelen med Sverige

Fra 1.1.1996 deregulerte Sverige sin kraftsektor, og innførte en markedsbasert handel med kraft etter den norske modellen. Dette åpnet for et tettere samarbeid mellom Norge og Sverige om handel med elektrisk kraft. Kraftutveksling mellom de nordiske landene hadde lange tradisjoner, og i perioden 1970 til 1994 ble det totalt eksportert 162 TWh og importert 32 TWh.¹⁵² Eksporten var størst til Sverige, og utgjorde etter 1976, da handelen med Danmark startet opp, 70 prosent av det totale salget. Åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet var slik sett en videreføring av en allerede eksisterende handel, men denne handelen fikk en mer formalisert og strukturert utforming. Åpningen av det felles markedet ble realisert ved at ingen av landene etter 1.1.1996 betraktet landegrensen som en grense mellom de to overføringsnettverkene, slik at disse i realiteten utgjorde et nettverk.¹⁵³

Bakgrunnen for å utvide handelen med andre land bygget på et ønske fra norsk side om å bedre rammebetingelsene for den norske kraftsektoren. Gjennom å få tilgang til markedene i flere land, var formålet fra Regjeringens side at den norske kraftsektoren skulle bli mindre avhengig av markedsforholdene i det enkelte land, for på denne måten kunne bedre inntjeningsmulighetene, oppnå økt tørrårssikring og en bedre utnyttelse av kraftressursene.¹⁵⁴ Målsetningen ved å innføre en integrert krafthandel med Sverige var tosidig. På den ene siden skulle et større marked bedre mulighetene for å øke fortjenesten, og på den andre siden bedre leveringssikkerheten for norske forbrukere. Fortjenesten ville kunne økes gjennom at produsentene fikk tilgang til et større marked og flere potensielle kunder. Leveringssikkerheten ville bli bedret ved at den svenske kraftsektoren i tillegg til vannkraft benyttet seg av kjernekraft, og dermed ikke var like sårbar for nedbørsvariasjoner som den norske. "Norge er i en spesiell situasjon med en kraftproduksjon ensidig basert på vannkraft. Uten mulighet for kraftutveksling med

¹⁵² St. meld. nr. 11, 1995-96, s. 3

¹⁵³ St. meld. nr. 11, 1995-96, s. 2

¹⁵⁴ St. meld. nr. 11, 1995-96, s. 1

utlandet måtte vi ha bygd ut flere vannkraftprosjekter og flere store flerårsmagasiner.”¹⁵⁵ Dersom behovet for utbygging av nye vannkraftprosjekter i Norge ble redusert, ville behovet for reguleringer av flere vassdrag i Norge minke, og dermed minske miljøutfordringene for sektoren. Slik var opprettelsen av det svensk-norske kraftmarkedet fra norsk side også delvis begrunnet ut fra miljøhensyn.

Status for markedsutviklingen

Da det svensk-norske markedet ble åpnet, hadde markedsutviklingen i Norge pågått i fem år. Fremdeles gjenstod det imidlertid å gi vanlige husstander full tilgang til å selv bestemme hvor de ville kjøpe kraften. Da energiloven ble innført åpnet denne for en full markedstilpassning for alle kunder, men i realiteten fantes det begrensinger som forhindret forbrukere å kjøpe kraft i et fritt marked. Blant annet kunne lokale netteiere frem til 1994 kreve 5000 kroner av kraftleverandøren i året for å dekke kostnadene til timemåling.¹⁵⁶ Denne ble i 1994 senket til 4000 kroner. Privatkundene på sin side måtte betale et gebyr på maksimalt 246 kroner for hver gang de byttet leverandør.¹⁵⁷ Kostnadene knyttet til det å skifte leverandør bidro til å gjøre dette mindre gunstig, spesielt for forbrukernes del. I tillegg var det et krav at kunder måtte ha timemålte anlegg for å kunne kjøpe kraft fra andre enn sitt lokale kraftverk. I 1995 falt imidlertid dette kravet bort, uten at det satte nevneverdig fart i det private markedet. Privatmarkedet tok seg ikke opp før myndighetene i 1997 fjernet alle avgiftene knyttet til skifte av kraftleverandør.

Selv etter at markedet ble åpnet for private kunder i 1995, var markedet fremdeles ikke ”fritt”, i den forstand at det fortsatt lå begrensninger på hvor ofte man kunne bytte leverandør. Leverandørskifte var begrenset til en gang i kvartalet. Denne begrensningen

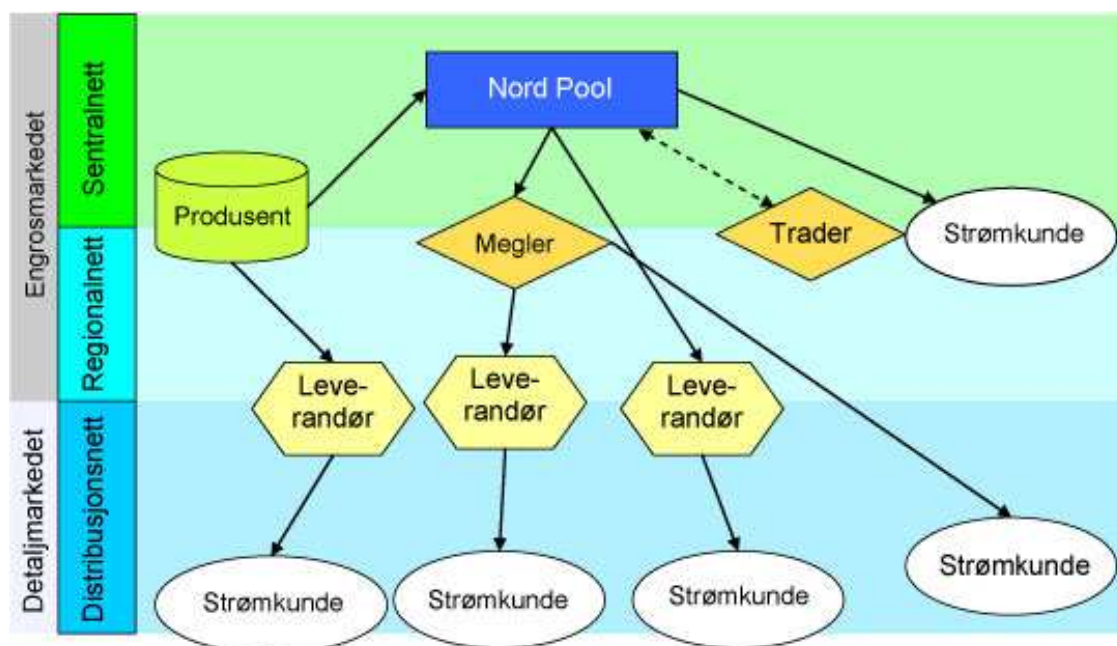
¹⁵⁵ St. meld. nr. 11, 1995-96, s. 1

¹⁵⁶ Moen 2007, s. 91

¹⁵⁷ http://www.nve.no/modules/module_109/publisher_view_product.asp?iEntityId=8954
referert 12.03.08

ble først fjernet i 1998.¹⁵⁸ Kraftmarkedet på denne tiden var med andre ord kun åpent for større kraftkunder som kunne forhandle med sine leverandører om gunstige avtaler. Et eksempel på dette var Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), som selv var tidlig ute med å benytte seg av mulighetene i markedstilpassningen. Allerede sommeren 1992 skiftet NVE leverandør til Hafslund Energi, og regnet med at besparelsen ville være på 30%.¹⁵⁹ Større kunder kunne altså nyte godt av den markedsliberaliseringen som loven førte til, mens private kunder, da åpningen av det svensk-norske markedet ble vedtatt, enda ikke hadde fått full tilgang til verken det nasjonale, eller det svensk-norske markedet.

Illustrasjon 1: Hvordan kraftmarkedet i Norden er organisert, med Nord Pool som sentralt plassert børs.¹⁶⁰



Illustrasjonen viser strukturen i det nordiske kraftmarkedet, hvilke aktører som opererer innenfor markedet, og de ulike tilknytningene mellom disse. Den illustrerer også de ulike

¹⁵⁸ http://www.nve.no/modules/module_109/publisher_view_product.asp?iEntityId=5745 referert 12.03.08

¹⁵⁹ Protokoll for møte i NVEs råd, Tirsdag 25. august 1992

¹⁶⁰ http://www.nve.no/modules/module_109/publisher_view_product.asp?iEntityId=8954 referert 12.03.08

nivåene innenfor sektoren. Skillet mellom engrosmarkedet og detaljmarkedet tilsvarer det skillet man finner innenfor dagligvarehandelen, og hvor kraftleverandøren innehar rollen som dagligvarehandler. Kraftleverandørene kan kjøpe kraft på ulike måter, enten på Nord Pool fra dag til dag, direkte fra en produsent, eller fra en megler. Større slutt kunder, som kommuner eller butikkjeder, handler også med meglere. I tillegg finnes det tradere som kjøper og selger finansielle kontrakter på Nord Pool.

Saksbehandlingen og de folkevalgte

Energi- og miljøkomiteen bestod, da organiseringen av krafthandelen med Sverige ble behandlet, av representanter fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og den gang partiuavhengige Oscar D. Hillgaar.¹⁶¹ Samtlige av disse representantene, med unntak av SV, stilte seg bak hovedelementene i meldingen om organiseringen med krafthandelen med Sverige. Arbeiderpartiet, Høyre og Hillgaar dannet flertall ved samtlige flertallsbemerkninger i innstillingen, mens Senterpartiet og KrF delvis sluttet seg til dette flertallet, og delvis hadde egne fraksjonsbemerkninger. Senterpartiet stod også på flere punkter sammen med SV, men samtidig stilte partiet tilsynelatende bak flertallets merknader i innstillingen. I denne sammenheng vil partiet bli betraktet som en del av mindretallet fordi Sp sammen med SV gikk inn for at det ikke skulle åpnes et felles svensk-norsk kraftmarked.¹⁶²

Når en studerer Stortingets behandling av saken, får en inntrykk av at dette ikke var en sak av stor politisk betydning. Dette inntrykket dannes både på bakgrunn av størrelsen på kildegrunnlaget, og det manglende politiske engasjementet som kommer frem i kildene. Innstillingen strekker seg kun over seks sider i stortingsforhandlingene, og komiteens merknader er begrenset til i underkant av fire sider. Lengden på debatten i Stortinget kan

¹⁶¹ Innst. S. nr. 97, 1995-96, s. 2. Hillgaar satt opprinnelig for FRP, men ble uavhengig representant fra 22.04.1994. <http://epos.stortinget.no/Biografi.aspx?initialer=ODH>, referert 17.03.08

¹⁶² Innst. S. nr. 97, 1995-96, s. 6

anslås til å ha vært i overkant av en time,¹⁶³ og her tok seks av komiteens totalt tretten medlemmer ordet, i tillegg til Nærings- og energiminister Jens Stoltenberg. Representantene holdt sine innlegg, og det ble kun replikkordskifte etter Paul Chaffey fra Sosialistisk venstreparti sitt innlegg. Sammen med størrelsen på det totale kildegrunnlaget, gir de manglende replikkvekslingene inntrykk av at det politiske engasjementet knyttet til denne saken var begrenset.

Med åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet tok markedsliberaliseringen av den norske kraftsektoren et steg videre. Med bakgrunn i kraftsektorens helt avgjørende betydning for det norske samfunnet som helhet, kunne en forvente at utvidelsen forslaget la opp til, ville ført til en mer omfattende politisk debatt. En mulig tolkning av det fraværende politiske engasjementet er at de folkevalgte betraktet dette som en mindre omregulering av sektoren. I realiteten bidro åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet til en gradvis mer presset kraftbalanse, som toppet seg vinteren 2002-03 med en dobling av kraftprisen og frykt for strømrasjonering. Betydningen for sektoren som helhet var altså stor. Problemstillingen for kapitlet er: *Hvilke refleksjoner gjorde de folkevalgte seg om følgene av åpningen av det svensk-norske markedet?*

De folkevalgte og handelen med Sverige

En samlet energi- og miljøkomité var i bunn og grunn positive til den eksisterende krafthandelen med Sverige. Selv om SV og Sp gikk inn for at det ikke skulle etableres en felles kraftbørs, hadde også disse partiene et positivt syn på den eksisterende kraftutvekslingen. Motstanden dreide seg om at de ikke ønsket å etablere en markedsbasert struktur for handelen, ikke at det foregikk en handel i seg selv. Gunnar Fatland fra Høyre hevdet at krafthandelen med Sverige de siste 20 til 30 årene uten tvil

¹⁶³ Varigheten er beregnet sammenlignet med debatten i stortingsforhandlingene for perioden 2003-04 hvor klokkeslettet for når de ulike representantene gikk på talerstolen er inkludert. Tekstmengden per side er lik for perioden 1995-96 og 2003-04, og anslaget er basert ut ifra en sammenligning av antallet sider debatten foregikk over. Dette gir et grovt overslag over lengden på debatten.

hadde gitt gjensidige økonomiske og miljømessige fordeler.¹⁶⁴ Da det svensk-norske markedet skulle utvides var spørsmålet først og fremst hvordan det ville være mulig å dra ytterligere gevinster ut av de to harmoniserte kraftregimene.¹⁶⁵ Mulighetene som lå i å utvide handelen med Sverige ytterligere var ifølge Fatland store: ”Et effektivt felles svensk-norsk kraftmarked og nye utvekslingsmuligheter med flere land vil gi en bedre utnyttelse av de store investeringene som er nedlagt i kraftsektoren. Det vil bety at verdien av våre vannkraftressurser vil øke, energieffektivitet stimuleres og belastningen på natur og miljø minimaliseres.”¹⁶⁶ Odd Roger Enoksen fra Sp delte Fatlands synspunkter, til tross for at Sp ikke ønsket å åpne en felles kraftbørs. Også ifølge Enoksen hadde utvekslingen mellom Norge og Sverige sørget for en bedre utnyttelse av kraftressursene og en sikrere kraftforsyning, og at den svenske dereguleringen var en god grunn til å gå gjennom regelverket som regulerte handelen mellom de to landene, med tanke på ”enda bedre ressursutnyttelse, forsyningskapasitet og eventuelle muligheter for å oppnå større prisstabilitet.”¹⁶⁷ Det var med andre ord politisk enighet om at kraftutvekslingen hadde vært gunstig for den norske kraftsektoren, og at denne utvekslingen burde fortsette. Uenigheten om utvidelsen av handelen var i hovedsak knyttet til hvordan man skulle organisere handelen.

Da de folkevalgte skulle avgjøre spørsmålet om å utvide handelen med Sverige, baserte de sine standpunkter på de positive erfaringene for den norske kraftsektoren denne handelen hadde hatt. Siden utvidelsen bygget videre på en allerede eksisterende handel, og siden rammene for en markedsbasert kraftomsetning allerede var etablert i Norge, var omleggingene som krevdes på norsk side relativt små. Dette argumentet støttes av Gunnar Fatlands utsagn: ”Det som har gjort det nødvendig å diskutere organiseringen av krafthandelen med Sverige i dag, er ikke endringer i norsk energipolitikk, men derimot en naturlig konsekvens av store endringer i svensk kraftomsetning.”¹⁶⁸ Det at endringene på norsk side tilsynelatende var begrensede, kan ha bidratt til at det politiske engasjementet

¹⁶⁴ Tidene S., 1995-96, s. 1789

¹⁶⁵ Tidene S., 1995-96, s. 1790

¹⁶⁶ Tidene S., 1995-96, s. 1789

¹⁶⁷ Tidene S., 1995-96, s. 1792

¹⁶⁸ Tidene S., 1995-96, s. 1790

ikke var så stort. I tillegg til de positive erfaringene man hadde med krafthandelen, hadde det vært et kraftoverskudd i Norge siden innføringen av energiloven. Med unntak av 1994, hvor Norge totalt i løpet av året importerte kraft tilsvarende 0,08 TWh, lå gjennomsnittseksporten de fire andre årene mellom 1991 og 1995 på 6,46 TWh.¹⁶⁹ Landet var med andre ord i en situasjon med kraftoverskudd, og det å sikre bedre avkastning på denne kraften ble dermed ansett som positivt. De folkevalgte hadde heller ingen erfaringer med et deregulert system for krafthandel i en situasjon med presset kraftbalanse, og hvilke konsekvenser en slik situasjon kunne føre til.

En ny kraftpolitikk? Spørsmålet om leveringssikkerhet

Gunnar Fatland påstod i avsnittet ovenfor at åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet ikke innebar en omlegging av den norske energipolitikken. Norge hadde i 1995 et deregulert kraftmarked, og det å åpne dette markedet for svenske aktører innebar ikke en like stor omlegging av systemet som man gjennomgikk i Sverige. På svensk side gikk man i tillegg til å knytte tettere bånd til Norge, også fra en statlig styrt prisutvikling til en markedsliberalisert kraftsektor. Er det ikke likevel grunnlag for å hevde at dette i realiteten var en stor omlegging av norsk kraftpolitikk? Som vist hadde man lange tradisjoner for eksport av overskuddskraft til Sverige, men med åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet var Norge blitt en del av et internasjonalt system for handel med kraft. Sett i et lengre historisk perspektiv var dette et fullstendig brudd med norsk tradisjon, hvor el-forsyningen i stor grad bestod av mange mindre produsenter som produserte kraft til abonnenter sitt nærområde. Elektrisitet gikk med andre ord fra å være et distriktspolitisk virkemiddel og et gode for befolkningen i et kaldt og mørkt land, til å være en internasjonal handelsvare i løpet av fem år, fra innføringen av energiloven i 1991 til åpningen av det svensk-norske markedet i 1996.

Et av de sentrale argumentene til fordel for et svensk-norsk kraftmarked, var at det ville bedre leveringssikkerheten i Norge. Komiteen, med unntak av SV, mente at utbygging av

¹⁶⁹ <http://www.statnett.no/default.aspx?ChannelID=1366>, referert 07.05.08

utenlandsforbindelsene ville være et av hovedvirkemidlene for å ivareta hensynet til forsyningssikkerhet i fremtiden.¹⁷⁰ Dette illustrerer en endring i den politiske holdningen til utbygging av ny kraft i Norge, hvor tilgangen på ny kraft i større grad skulle sikres gjennom forbindelser med utlandet, i stedet for å bygge ut norsk kraftproduksjon. Arbeiderpartiet begrunnet ønsket om å integrere det svenske og det norske kraftmarkedet i større grad enn tidligere, med at en i Norge om kort tid kom til å stå overfor et underskudd på kraft. Ifølge Gunnar Breimo fra Arbeiderpartiet måtte dette løses gjennom utbygging av ny kraft, men også kraftutveksling med utlandet ville være et viktig virkemiddel: "Under alle omstendigheter vil kraftutveksling også i framtida bli svært viktig for vår leveringssikkerhet."¹⁷¹ Holdningen til kraftutvekslingen med Sverige indikerte en dreining i synet på kraftutbygging i Norge, fordi utvekslingen blant annet hadde følgende formål: "For oss betyr det blant annet mindre press når det gjelder utbygging av nye kraftanlegg og større flerårsmagasiner."¹⁷² Disse argumentene finner en også igjen i statsråd Jens Stoltenbergs innlegg, og i stortingsmeldingen.¹⁷³ Ifølge Stoltenberg måtte en i Norge ha bygget ut flere vannkraftprosjekter og flere store flerårsmagasiner dersom man ikke hadde hatt mulighet til å kjøpe kraft fra Sverige. "Kraftutveksling med våre naboland er derfor både god økonomi og god miljøpolitikk."¹⁷⁴ Hva indikerte disse uttalelsene?

Termen "leveringssikkerhet" som ved behandlingen hadde blitt et viktig begrep for de folkevalgte, ble i realiteten kun diskutert ut ifra en side av aspektet. For de folkevalgte skulle leveringssikkerheten oppnås ved å få muligheten til å kjøpe inn den kraften man manglet i Norge fra Sverige. Dermed skulle leveringssikkerheten oppnås gjennom virkemidler som lå utenfor den norske kraftsektoren. Dermed er det mulig å argumentere for at sektoren ville få en svakere posisjon, fordi den gjorde seg avhengig av forhold som lå utenfor hva man fra norsk side kunne kontrollere. En annen måte å oppnå leveringssikkerhet i Norge ville være å beholde nok kraft innenfor landets grenser, og

¹⁷⁰ Innst. S. nr. 97, 1995-96, s. 3

¹⁷¹ Tidene S., 1995-1996, s. 1791

¹⁷² Tidene S., 1995-96, s. 1791

¹⁷³ St. meld. nr. 11, 1995-96, s. 5

¹⁷⁴ Tidene S., 1995-96, s. 1797

ikke eksportere, slik at man beholdt nok kraft til innenlands forbruk. Dette aspektet ble ikke diskutert av de folkevalgte. I stedet ble det fokusert på hvordan man gjennom å kjøpe kraft fra Sverige ville slippe å bygge ut vannkraftproduksjon i Norge. Tidligere hadde man i Norge fokusert på å produsere nok strøm til å dekke den innenlandske etterspørselen. At leveringssikkerheten nå i større grad skulle baseres på kjøp fra Sverige, er dette med på å underbygge argumentet om at norsk kraftpolitikk var i endring. Hva skyldtes denne endringen?

Lars Thue viser i *Statens kraft* til at hensynet til miljøet i løpet av 1960-tallet gradvis ble viktigere, og at motstanden mot nye store vannkraftutbygginger økte, og toppet seg med aksjonene mot Alta-utbyggingen.¹⁷⁵ Kan kraftutvekslingen med Sverige ha vært en mindre kontroversiell måte å opprettholde leveringssikkerheten på, slik at en fra politisk hold slapp ”vanskelige” avgjørelser om ny vannkraftutbygging? Det er ikke anledning til å gå dypt inn i dette her, men disse uttalelsene gjør en slik utlesning mulig. Holdningen blant Arbeiderpartiets representanter indikerer uansett at synspunktene som kom frem under behandlingen av Statkraft, at produksjonsvirksomheten til selskapet i fremtiden ville bli mindre viktig, nå hadde utviklet seg videre. Denne virksomheten var ikke bare blitt mindre viktig for Statkraft som bedrift, men for hele den norske sektoren som helhet.

De folkevalgte var positive til krafthandel med Sverige, spesielt i forhold til den økte leveringssikkerheten, og åpningen mot Sverige hadde tilsynelatende bare ha positive effekter. Den ville føre til bedre leveringssikkerhet, bedre inntjening og minske presset på kraftutbygging i Norge. På Stortinget var det imidlertid en uenig stemme, Paul Chaffey fra SV. Chaffey fryktet at ved å åpne markedet mot Sverige ville, innenfor rammen av et EU/EØS-system, i realiteten også åpnet markedet mot Europa. Dette kunne føre til en helt annen prisutvikling enn hva man i utgangspunktet hadde trodd, samtidig som en kunne risikere at utenlandske aktører kjøpte opp kraftproduksjon i Norge, og tok kraften med seg ut av landet.¹⁷⁶ Chaffey fryktet at denne krafteksporten kunne føre til at det norske kraftsystemet kunne risikere å bli ”tappet” for kraft av aktører fra kontinentet.

¹⁷⁵ Nilsen og Thue 2006, s. 69-83 og 149-156

¹⁷⁶ Tidene S., 1995-96, s. 1794

Selv om det på denne tiden ikke fantes installert overføringskapasitet som kunne frakte slike mengder kraft ut av landet, viser det seg i ettertid at Chaffey hadde et poeng, spesielt sett i forhold til situasjonen som oppstod vinteren 2002-03. Han var den eneste som hadde en visjon for fremtiden, og selv om denne syntes å være noe overdrevet i forhold til den daværende situasjonen innenfor den norske kraftsektoren, viste det seg syv år senere at Chaffey tilsynelatende hadde et poeng.

Veien blir til mens vi går

Denne studien har vist at da de folkevalgte skulle vedta både energiloven og omorganiseringen av Statkraft, var det knyttet stor grad av usikkerhet til den videre utviklingen av sektoren. Til tross for disse usikkerhetsmomentene ble sakene vedtatt. Også ved etableringen av det svensk-norske kraftmarkedet var det usikkerhet om flere sidene ved en slik åpning, for eksempel forholdet mellom sentraltarrifene i det norske og svenske systemet. Flertallet var positivt til et svensk-norsk marked og ønsket å fjerne grensetariffene fra 1.1.1996, selv om det fremdeles var forskjeller i sentralnettstariffene mellom Norge og Sverige.¹⁷⁷ Disse forskjellene fryktet Ap, Høyre og Hillgaar kunne komme til å påvirke kraftomsetningen og konkurranseforholdene mellom aktørene i de to landene. Til tross for at disse forskjellene ikke ville være utjevnet ved åpningen av grensen fra 1. januar, mente flertallet at utformingen av mer koordinerte nettarriffer måtte foregå over en tilnærmings- og overgangsperiode.¹⁷⁸ Gunnar Breimo fra Arbeiderpartiet så også disse forskjellene, men mente likevel at: "Dersom alle små eventualiteter skal avklares før vi tar steget, risikerer vi å bli stående på ett ben så lenge at nye muligheter går tapt."¹⁷⁹ Usikkerhetene var tilsynelatende ikke like store knyttet til åpningen av krafthandelen med Sverige som ved de tidligere sakene denne studien har sett på, men også knyttet til denne saken var det like fullt elementer av ideologisk funderte standpunkter.

¹⁷⁷ Innst. S. nr. 97, 1995-96, s. 3

¹⁷⁸ Innst. S. nr. 97, 1995-96, s. 3

¹⁷⁹ Tidene S., 1995-96, s. 1972

Kontrollert markedsutvikling

Samtidig som de folkevalgte gjennom innstillingen og representantenes egne innlegg viste større aksept for markedskreftene, var det også til denne saken knyttet et ønske om å kunne begrense liberaliseringen. Ap, Høyre og Hillgaar, ønsket at Stortinget skulle kunne vurdere de usikkerhetsmomentene som var knyttet til organiseringen etter ett til ett og et halvt år.¹⁸⁰ Bent Hegna fra Ap støttet dette synspunktet og la til: ”Dersom det viser seg at denne form for organisering av krafthandelen skaper store problemer for norske forbrukere, må det være mulig å revurdere ordningen.”¹⁸¹ De tre representantene som hadde innlegg fra flertallet under debatten i Stortinget, Gunnar Fatland fra Høyre, og Gunnar Breimo og Bent Hegna fra Ap, trakk alle frem dette punktet om revurdering etter ett til ett og et halvt år. Slik sett gikk både Høyre og Ap inn for å videreutvikle det norske markedet, samtidig som en ikke skulle gi fra seg mulighetene til å revurdere ordningen, og ønsket således en viss grad av kontroll.

Senterpartiet ønsket også å beholde kontrollen med markedsutviklingen. Odd Roger Enoksen begrunnet dette standpunktet på følgende måte: ”Mulighetene for en effektiv utnyttelse av energiressursene er først og fremst avhengig av de rammer som blir satt for krafthandelen, og ikke av måten man velger å organisere handelen på.”¹⁸² Bruken av ordet ”rammer” tyder på at Sp ønsket en viss grad av statlig kontroll. Det å sette rammer for, eller regulere, et marked er en oppgave for aktører som står utenfor eller over dette, slik Staten gjør i forhold til kraftmarkedet. Senterpartiet opprettholdt dermed det samme synet på markedet og statlig styring som ved omorganiseringen av Statkraft, og hadde ikke lenger den samme tiltroen til markedet som partiet hadde under behandlingen av energiloven.

¹⁸⁰ Innst. S. nr. 97, 1995-96, s. 5

¹⁸¹ Tidene S., 1995-96, s. 1797

¹⁸² Tidene S., 1995-96, s. 1793

Motstand mot markedet

Sosialistisk venstreparti var det partiet som, slik det kommer frem i innstillingen, klarest tok avstand fra Regjeringens forslag om å etablere et felles svensk-norsk kraftmarked. Sammen med Senterpartiet utgjorde SV et mindretall i komiteen, som gikk inn for at det ikke skulle etableres en felles nordisk kraftbørs.¹⁸³ Kristelig Folkeparti støttet SVs og Sps miljøargumenter mot forslaget, men gikk i hovedsak inn for etableringen av et nordisk kraftmarked.

SV og Sp hevdet at det var knyttet betydelig usikkerhet til hvilke følger åpningen av et felles svensk-norsk marked kom til å få. Partiene var usikre på hvordan dette kom til å påvirke prisutviklingen og konkurranseforholdene, og hvilke virkninger det ville ha på kraftflyten at grensetariffene ble opphevet.¹⁸⁴ Hovedargumentet mot å etablere en kraftbørs med Sverige var miljøhensyn, fordi Sverige og Danmark brukte varmeenergi fra kjernekraft og kull som energibærere: ”For det første er det i Norge og Sverige i dag ingen felles oppfatning av hvilke energibærere som skal være billige og energibærere som skal være dyre. Vi har i dag ingen avgiftspolitik som er felles, og som fremmer vannkraft og annen fornybar energi på bekostning av kjernekraft og kullkraft.”¹⁸⁵ Partiene fryktet at vannkraft kunne bli utkonkurrert av billigere kjernekraft og subsidiert kullkraft, og ønsket derfor at kjernekraft og andre miljøugunstige energibærere skulle prises høyere.¹⁸⁶

Kristelig folkeparti delte delvis miljøsynet til Sp og SV, og så ”de miljømessige betenkeligheter med et felles svensk-norsk energimarked delvis basert på kjernekraft som energikilde.”¹⁸⁷ Partiet stod sammen med Senterpartiet og mente at ulikheten mellom tariffene i Norge og Sverige var så store at grensetariffen ikke skulle fjernes før

¹⁸³ Innst. S. nr 97, 1995-96, s. 6

¹⁸⁴ Innst. S. nr 97, 1995-96, s. 4

¹⁸⁵ Tidene S., 1995-96, s. 1794

¹⁸⁶ Innst. S. nr 97, 1995-96, s. 5

¹⁸⁷ Innst. S. nr 97, 1995-96, s. 6

ulikhetene i større grad var utliknet.¹⁸⁸ KrF stilte seg likevel bak komiteens innstilling om å åpne krafthandelen med Sverige.

Miljø og marked

Alle partiers standpunkter vil delvis være begrunnet ut i fra de ideologiske verdiene et parti står for. SV og Sps standpunkt om at en i Norge ikke skulle ha en energiforsyning som delvis var basert på kull- eller kjernekraft, synes i hovedsak være begrunnet ut i fra et slikt verdigrunnlag. I dette lå det tanke om leveringssikkerhet for forbrukerne eller effektivisering av markedet, men i større grad et ønske om å ta hensyn til miljøet. I innstillingen heter det: ”Disse medlemmer mener det er miljøpolitisk uheldig å lage et felles kraftmarked og en felles kraftbørs der kjernekraft og vannkraft underlegges en ”nøytral” avgiftspolitik eller et avgiftsregime som premierer bruk av kjernekraft også i Norge.”¹⁸⁹ Dersom det ikke var mulig å utvikle et felles avgiftssystem som innebar at ikke-fornybare energikilder ble priset høyere, gikk partiene inn for at det ikke ble åpnet et felles svensk-norsk kraftmarked.¹⁹⁰

Å tillegge en vare i et marked en avgift ville være et konkurransevidene tiltak, og illustrerer således både hvordan miljømessige hensyn var viktige for partiene, samtidig som det også sier noe om deres syn på markedet. Å pålegge enkelte varer avgifter ville bidratt til å styre markedet og gi enkelte varer et konkurransefortrinn, og det var nettopp dette som var hensikten. Både SV og Sp fryktet for vannkraftens posisjon i konkurranse med varmekraft, og ønsket å tilgodese denne på bakgrunn av miljømessige argumenter.

¹⁸⁸ Innst. S. nr. 97, 1995-96, s. 4

¹⁸⁹ Innst. S. nr 97, 1995-96, s. 6. Kildens utheving

¹⁹⁰ Innst. S. nr 97, 1995-96, s. 6

Fortsatt tro på markedet

Under behandlingen av organiseringen av krafthandelen med Sverige forholdt de folkevalgte seg til saken ut i fra de premissene de kjente til og sine egne politiske agendaer. De positive følgene kraftutveklingen med Sverige hadde hatt for den norske kraftsektoren, hadde gjort de folkevalgte positivt innstilte til at denne handelen skulle fortsette, selv om det var en viss uenighet om hvordan handelen skulle organiseres. De positive erfaringene fra tidligere handel var også med på å etablere rammene for forståelsen av og holdningen til videre utvikle denne. Det var ingenting som tilsa at en slik handel kunne komme til å få negative konsekvenser, og slike eventuelle konsekvenser var også langt de folkevalgtes tanker, med unntak av Paul Chaffey.

Hensikten var å få et større marked for den norske kraften, og det å utvide handelen så ut til å bare kunne få positive følger. Generelt ble det i uttalelsene ikke tatt høyde for at målet om fortjeneste hos produsentene, som i større grad hadde blitt et nytt moment som en følge av markedsliberaliseringen, kunne være i konflikt med norske forbrukeres interesser. Økt salg til utlandet ville kunne føre til nedtapping av magasinene, som igjen ville føre til økte priser for innenlandske forbrukere. Når en av hensiktene med åpningen av markedet var å øke inntjeningsmulighetene for norske kraftprodusenter, ligger det implisitt i dette at prisen for systemet som helhet ville måtte øke.

Ved at en av hensiktene med åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet var å bedre leveringssikkerheten i det norske systemet, indikerte dette at norsk kraftpolitikk var i endring. Ved at man så utenfor landets grenser for å få tilgang på ny kraft, ble utbygging av ny kraft i Norge mindre viktig. Denne endringen i synet på leveringssikkerhet bidro ytterligere til at balansen i den norske sektoren mellom produksjonskapasitet og forbruk ble forskjøvet mot underskudd på kraft, noe vi skal se i neste kapitel var en av til den pressede situasjonen innenfor den nordiske kraftssektoren vinteren 2002-03.

Kapitel 5, Kraftkrisen vinteren 2002-03

Som en følge av den tørre og varme høsten etterfulgt av en kald vinter ble situasjonen innenfor den nordiske kraftsektoren vinteren 2002-03 meget anspent. Strømprisene steg til det doble i løpet av vinteren, og synkende vannstand i magasinene førte til at frykten for at det måtte innføres strømrasjonering på senvinteren gjorde seg gjeldende. Følgene dette ville få for private husholdninger og kraftkrevende industri, satte den markedsbaserte krafthandelen virkelig på prøve. Dette var den mest prekære situasjonen den norske kraftsektoren hadde opplevd siden innføringen av energiloven. De sakene denne studien har sett på var alle ledd i en utvikling som ledet frem til den utformingen kraftsektoren hadde i 2002. Ville markedsorganiseringen fungere i en presset situasjon også?

Dette kapitlet kommer til å analysere de folkevalgtes holdninger til markedskreftene slik disse kom frem gjennom fire forskjellige saker. Den første er Olje- og energiminister Einar Steensnæs sin redegjørelse for situasjonen i det nordiske kraftmarkedet. Deretter følger fire private forslag fra representanter fra tre ulike partier, før kapitlet ser nærmere på Stortingets beslutning om å bevilge en engangsutbetaling på 2.500 kroner over bostøtten som en følge av de økte strømprisene. Den fjerde og siste saken er Stortingets behandling av Olje- og energidepartementets gjennomgang av situasjonen innenfor kraftsektoren vinteren 2002-03. Samtidig som krisen var en test på den markedsbaserte handelen med kraft var det, var det også en test av de folkevalgtes holdninger til markedsorganiseringen av sektoren. Ville troen på markedet overleve også etter krisen? Som en følge av den pressede situasjonen fikk man for første gang testet teori mot praksis, og problemstillingen for kapitlet er: *Hvilke holdninger til markedskreftene hadde de folkevalgte knyttet til den pressede situasjonen innenfor kraftsektoren vinteren 2002-03, og hvordan forholdt disse seg til deres tidligere syn på markedet?*

Kraftredegjørelsen

På grunn av den bekymringsfulle situasjonen innenfor kraftsektoren i Norge på høsten og vinteren 2002, ble olje- og energiminister Einar Steensnæs bedt om å gi en redegjørelse for Stortinget om situasjonen i det nordiske kraftmarkedet. Her redegjorde han for årsakene for den oppståtte situasjonen, og hvilke tiltak Regjeringen kom til å sette i gang for å bedre situasjonen.

Årsaker

Norsk kraftproduksjon er særegen sett i nordisk sammenheng ved at 99% av kraften som produseres er vannkraft.¹⁹¹ Dette gjør at tilgangen på kraft er avhengig av nedbørsmengden og tilsiget til magasinene. I løpet av vinteren minker tilsiget til nesten ingenting, slik at det vannet som er i magasinene når vinteren kommer, i realiteten skal holde til all kraftproduksjon til snøsmeltingen i fjellet begynner. Slik sett er nedbørsmengden en av flere mekanismer som styrer utviklingen av kraftprisen i det nordiske systemet. Ifølge Einar Steensnæs var produksjonen i 2002 anslått til i et normalår å være 118 TWh, men den kunne variere med så mye som fra 90 TWh til 150 TWh. Spennvidden i produksjonen var altså halvparten så stor som årsproduksjonen i et normalår.¹⁹² Det var med andre ord stor grad av usikkerhet knyttet til tilgangen på kraft i den norske kraftsektoren.

Når prisen på kraft skal settes, blir den estimert ut i fra prognoser om forbruk fra tidligere år, og så vurdert opp imot hvor mye vann som til en hver tid fantes i magasinene. Denne bruken av prognoser var også en del av forklaringen på hvorfor situasjonen utviklet slik den gjorde forut for kraftkrisen. Magasinfyllingen i de nordiske kraftmagasinene var i første halvår av 2002 i overkant av normalnivå, og økte gjennom sommeren fram til

¹⁹¹ www.nordpool.com, referert 24.04.08

¹⁹² Tidene S., 2002-03, s. 1364

begynnelsen av august.¹⁹³ Prognosene tilsa at magasinfyllingen ville forbli uendret fra månedsskiftet juli/august til oktober på grunn av stort tilsig, men i stedet falt fyllingsgraden sterkt både i Norge og Sverige høsten 2002. På bakgrunn av det store tilsiget i forhold til normalen tidlig på sommeren, solgte norske produsenter kraft til Sverige for i størst mulig grad å utnytte ressursene i vannmagasinene, og få høyest mulig inntekt fra kraftproduksjonen.¹⁹⁴ Dette salget fortsatte, selv om tilsiget ikke fulgte de forventede prognosene.

I tillegg til at tilsiget sviktet høsten 2002, hadde veksten i produksjonskapasiteten siden 1990 ikke holdt tritt med veksten i forbruket. I denne perioden økte den samlede produksjonskapasiteten med 4 TWh, mens forbruket økte med 19 TWh.¹⁹⁵ Dette hadde ført til en stadig mer presset kraftbalanse, og i 2003 produserte en ikke nok kraft i et normalår til å dekke det innenlandske forbruket. På denne måten ville den norske kraftsektoren også være mer sårbar for såkalte tørrår.¹⁹⁶ Den manglende utbyggingen av ny kapasitet hadde gjort Norge mer avhengig av kraftutveksling med de andre nordiske landene for å opprettholde leveringssikkerheten. I Sverige, hvor kraftproduksjonen i større grad var fordelt mellom vannkraft og varmekraft, utgjorde vannkraften 46% av den totale kraftproduksjonen.¹⁹⁷ Innslaget av vannkraft var likevel stort nok til at svikten i tilsiget vinteren 2002-03 også rammet Sverige, slik at kraftbalansen også her var strammere i denne perioden. Både lite tilsig og en gradvis større sårbarhet for tørrår i den norske sektoren, bidro til en mer presset kraftbalanse for den nordiske kraftsektoren som helhet. Sammenfallet av disse faktorene påvirket det markedsbaserte systemet for handel med kraft, og bidro til at prisene på kraft steg, og ble høyere enn noen gang tidligere.

¹⁹³ Tidene S., 2002-03, s. 1364

¹⁹⁴ Tidene S., 2002-03, s. 1365

¹⁹⁵ Tidene S., 2002-03, s. 1365

¹⁹⁶ Tidene S., 2002-03, s. 1365

¹⁹⁷ www.nordpool.com, referert 24.04.08

Løsninger

Redegjørelsen fra Olje- og energiministeren inneholdt flere forslag til tiltak Regjeringen mente ville dempe den vanskelige situasjonen som kraftsektoren var kommet i. Disse forslagene skulle imidlertid ikke endre de grunnleggende virkemidlene for sektoren: "Det er derfor viktig at prismekanismen får lov til å virke, selv om det kan innebære at en i perioder må akseptere høye priser. Høyere priser mobiliserer alle typer ressurser som på kort sikt motvirker svikten i vannkraftsituasjonen."¹⁹⁸ Markedsorganiseringen skulle fremdeles sikre en effektiv fordeling av ressursene, og de høye prisene ville bidra til dette. Betydningen for Norge av å ha et felles kraftmarked med Sverige ble også trukket frem: "I lys av at kraftutvekslingen er av så stor betydning for oss, er det viktig at det i Norge ikke gjennomføres tiltak som kunne sette det nordiske kraftmarkedet i fare."¹⁹⁹ Leveringssikkerheten i Norge hadde blitt avhengig av å ha mulighet til å kjøpe kraft fra de andre nordiske landene, og hadde siden åpningen av det svensk-norske kraftmarkedet blitt et sentralt element i norsk kraftpolitikk.

Noen av tiltakene Steensnæs lanserte var rettet mot å avhjelpe situasjonen umiddelbart, mens andre hadde et lengre tidsperspektiv. Et av tiltakene med kort tidsperspektiv, var at Statnett delte landet i fire "elspotområder" i stedet for to, som var det vanlige, og at kraftkrevende industri kunne selge kraft, som egentlig skulle gått til produksjon, i markedet.²⁰⁰ Grunnen til at Statnett delte landet i fire elspotområder var at en fryktet at enkelte kraftverk på Vestlandet kunne kjøres tomme i løpet av vinteren. Ved å endre inndelingen skulle tilbud og etterspørsel i større grad justere prisen på kraft i disse områdene, slik at magasiner og overføringsnett ble utnyttet mest mulig effektivt. Målsetningen var at prisen i disse områdene ville stige, og at høyere priser ville stimulere til redusert forbruk.²⁰¹ Det andre tiltaket, at den kraftkrevende industrien solgte sin kraft på markedet, ville ifølge Steensnæs "(...) være et betydelig bidrag til å stabilisere

¹⁹⁸ Tidene S., 2002-03, s. 1365

¹⁹⁹ Tidene S., 2002-03, s. 1366

²⁰⁰ Tidene S., 2002-03, s. 1365-66

²⁰¹ Tidene S., 2002-03, s. 1366

situasjonen.”²⁰² Dette kunne være problematisk i forhold til sysselsettingen, men det var opp til hver enkelt bedrift å vurdere dette.²⁰³

Begge disse tiltakene opererte innenfor rammene av en markedsbasert handel med kraft. Statnetts midlertidige omregulering av markedet viste både at viljen til å bruke markedsfunksjonen til å oppnå ønskede mål var til stede, og det indikerte at staten fremdeles hadde mulighet til å gripe inn og styre markedet i ønsket retning gjennom statsforetaket Statnett. Omreguleringen kan således sies å være en statlig styrt markedstilpasning. Forslaget fra Steensnæs om at kraftkrevende industri kunne legge ned produksjonen, og i stedet selge sin fastkraft i markedet, var et uttrykk for en endret takegang innenfor energi- og industripolitikken som en følge av markedsliberaliseringen av kraftsektoren. Elektrisk strøm var ikke lenger bare en innsatsvare for industrien, den kunne også selges som andre varer industrien produserte. Av de påfølgende innleggene, var det kun Sylvia Brustad fra Arbeiderpartiet som kommenterte dette forslaget.²⁰⁴

Da Steensnæs trakk frem hvilke tiltak Bondeviks andre regjering ønsket å benytte for å bedre kraftsituasjonen på lang sikt, henviste han til rammene for Regjeringens energipolitikk slik de var nedfelt i Sem-erklæringen. Sentralt i denne stod tre punkter; det skulle spares energi, det skulle skje en overgang fra å bruke elektrisitet til oppvarming til å bruke av for eksempel vannbåren varme, og det skulle produseres flere kilowattimer fra fornybare energikilder.²⁰⁵ Felles for disse målene, i motsetning til de umiddelbare virkemiddelene, var at de i liten eller ingen grad forespeilte å benytte markedet som regulator for hvilke tiltak en satte i gang. Steensnæs henviste også til gassmeldingen, og mente at økt bruk av gass kunne inngå i en langsiktig strategi for å bedre forsyningssikkerheten i Norge.²⁰⁶

²⁰² Tidene S., 2002-03, s. 1365

²⁰³ Tidene S., 2002-03, s. 1365

²⁰⁴ Tidene S., 2002-03, s. 1367

²⁰⁵ Tidene S., 2002-03, s. 1367

²⁰⁶ Tidene S., 2002-03, s. 1367

Regjeringspartiene

Representantene fra regjeringspartiene Høyre og Kristelig folkeparti stilte seg i hovedsak bak redegjørelsen, og delte synspunktene knyttet til situasjonen innenfor kraftsektoren både når det gjaldt årsaker og langsiktige løsninger.²⁰⁷ Årsakene til denne mente både Bror Yngve Rahm fra KrF og Leif Frode Onarheim fra Høyre at var forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Bror Yngve Rahm mente at hovedgrunnen til den oppståtte situasjonen var været som hadde ført til en lav fyllingsgrad i magasinene.²⁰⁸ Leif Frode Onarheim argumenterte med at utfordringen for Norge var å styrke tilbudssiden av markedet, slik at tilgangen på kraft ble bedre.²⁰⁹

Tilgangen på kraft mente Rahm skulle komme gjennom sparing og fornybare energikilder, og henviste til at Enova²¹⁰ hadde som mål å frigjøre 10 TWh årlig i ny produksjon og sparing innen 2010.²¹¹ Dette skulle blant annet oppnås gjennom å legge til rette for bruk av gass innenlands, og modernisering og utvidelse av eksisterende kraftverk. Onarheim støttet tanken om å effektivisere og ruste opp eksisterende kraftverk, og at dette måtte skje uten at det kom i konflikt med vitale naturressurser.²¹² Når det gjaldt gasskraftverk påpekte han at det allerede var gitt konsesjoner til bygging av tre gasskraftverk, men at det var opp til eierne å vurdere om bygging av et eller flere av disse prosjektene tilfredsstilte deres krav til lønnsomhet. Slik sett tok Onarheim høyde for at en skulle la markedet styre utbyggingen av ny kraft, slik intensjonen var ved innføringen av energiloven. Utbygging av ny kraft skulle baseres på en vurdering av lønnsomheten til en slik utbygging.

²⁰⁷ Det tredje regjeringspartiet, Venstre, hadde ikke representanter i energi- og miljøkomiteen, og kom derfor heller ikke til uttrykk ved denne saken.

²⁰⁸ Tidene S., 2002-03, s. 1370

²⁰⁹ Tidene S., 2002-03, s. 1368

²¹⁰ Enova er et statsforetak som ble etablert for å fremme miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon i Norge.

www.enova.no/sitepageview.aspx?sitePageID=1153, referert 29.04.08

²¹¹ Tidene S., 2002-03, s. 1370

²¹² Tidene S., 2002-03, s. 1368

Fremskrittspartiet

Fremskrittspartiets representant, Øyvind Vaksdal, mente at ubalansen i kraftmarkedet hadde ført til den nærmest eksplosive økningen i kraftprisene. Dette skyldtes at det økte forbruket av kraft ikke hadde blitt fulgt opp med en tilsvarende økning i produksjonskapasiteten.²¹³ De økte kraftprisene forklares slik sett ut ifra at etterspørselen var større enn tilbudet, som en følge av kraftunderskudd i den norske kraftsektoren. For Vaksdal var ingen tvil om hvem var skyld i den pressede kraftbalansen: ”Strømprisen er dessverre totalt ute av kontroll, og stortingsflertallets mangeårige politiske ørkenvandring gjør at mangelen på strøm i markedet presser prisene opp.”²¹⁴ Vaksdal la ansvaret på de folkevalgte, og deres manglende handlingskraft for å sikre stor nok utbygging til å dekke den innenlandske etterspørselen. Han etterlyste politisk vilje til å bygge ut nye prosjekter, og trakk frem at FrP hadde vært for full utbygging av Øvre Otta-vassdraget, men at flertallet hadde gått inn for halv utbygging. Videre hadde partiet vært det eneste som ønsket å bygge ut Saltfjellet/Svartisen.²¹⁵

Vaksdal hadde en klar oppfatning av man i Norge skulle ha billig kraft: ”Der en nesten utrolig at vi i Norge, med de aller beste forutsetninger for å tilby billig energi, har klart å rote det til på en slik måte.”²¹⁶ I dette lå det en oppfatning av Norge som en energinasjon med rik tilgang på fornybar energi, som det i kun var snakk om vilje til å hente ut ved å bygge ut ny produksjonskapasitet.²¹⁷ ”Det viktigste for å få balanse i markedet – og derav en normalisering av prisen – er selvfølgelig å øke strømproduksjonen.”²¹⁸ Denne ”normaliseringen av prisen” som Vaksdal ønsket, betydde i realiteten at kraften skulle selges til lav pris. Hva sier dette om markedssynet til Vaksdal?

²¹³ Tidene S., 2002-03, s. 1368

²¹⁴ Tidene S., 2002-03, s. 1368

²¹⁵ Tidene S., 2002-03, s. 1369

²¹⁶ Tidene S., 2002-03, s. 1368

²¹⁷ ”Energinasjonen Norge” var et munnhell som svært mange folkevalgte benyttet seg av i uttalelser tilknyttet kraftkrisen. Dett gir inntrykket av at det eksisterte en fellesoppfatning av at Norge som energinasjon var i en særstilling, hvor den inntrådte kraftkrisen ikke burde kunne skje.

²¹⁸ Tidene S., 2002-03, s. 1369

Et av formålene med energiloven og markedsliberaliseringen av sektoren var at konkurransen skulle sikre lav pris til forbrukerne. En nødvendig konsekvens av et markedsbasert system ville imidlertid være at prisen justeres etter forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Da en energiloven ble innført var det overskudd på tilbudssiden, men dette forholdet endret seg gradvis i løpet av perioden frem til 2003. Overskuddet ble mindre og mindre, og etter hvert snudd til et underskudd. Dermed fulgte også prisutviklingen etter. En utbygging av ny produksjon for å opprettholde lave priser, ville være et uttrykk for statlig styrt utbygging og ikke en utbygging basert på markedets premisser. En utbygging på markedets premisser ville være at markedsprisen på kraften avgjorde om ny utbygging ville være lønnsomt eller ikke. Fra et bedriftsøkonomisk ståsted ville det heller ikke være gunstig å bygge ut ny kraftproduksjon kun med det for øyet å sikre lavere pris. Uttalelsene til Vaksdal tyder dermed på at han mente at markedet burde benyttes for å holde prisen lav, og at dette burde oppnås ved politisk bestemt kraftutbygging for å opprettholde balansen mellom tilbud og etterspørsel.

Arbeiderpartiet

Sylvia Brustad fra Arbeiderpartiet delte Vaksdals syn på årsakene til at det ikke var nok tilgang på kraft. Strømforbruket hadde økt, uten at det hadde skjedd en tilsvarende økning i produksjonen.²¹⁹ I likhet med Vaksdal fokuserte Brustad på de folkevalgte rolle: ”Selv om prisene bestemmes av markedet, kan ikke vi som politikere fraskrive oss et ansvar for situasjonen, slik jeg synes statsråden nå i for stor grad gjør.”²²⁰ Uttalelsen gav inntrykk av at Ap, i likhet med FrP, anerkjente at kraftprisen ble styrt av markedet, men at det også var behov for politisk styring av dette markedet for å oppnå den ønskede prisutviklingen. Manglende politisk vilje til å få økt produksjonskapasiteten hadde bidratt til den ukontrollerte økningen i kraftprisen, og statsråden og den sittende regjeringen var ikke villige til å bruke sterke nok virkemidler for å bøte på dette problemet. Brustad uttalte seg

²¹⁹ Tidene S., 2002-03, s. 1367

²²⁰ Tidene S., 2002-03, s. 1367

ikke direkte negativt om markedet, men det fremgikk likevel at hun mente at markedet alene ikke garanterte at alle hensyn knyttet til kraftsektoren ville bli ivaretatt.

For å bedre kraftbalansen mente Brustad at satsingen på alternativ energi burde stå sentralt. Blant virkemidlene en kunne bruke var teknologinøytrale støtteordninger og pliktige grønne sertifikater for fornybar energi.²²¹ Videre påpekte hun at det var et klart flertall som ønsket i større grad å ta i bruk naturgassen til energiformål. Støtteordninger ville være å gi økonomiske fordeler eller lettelser på bakgrunn av politiske valg, og ikke på bakgrunn av markedsmessige hensyn. Den økte bruken av gasskraft var allerede vedtatt gjennom de tre konsesjonene som var gitt for utbygging av denne type kraftverk. Byggingen av disse hadde til da ikke kommet i gang fordi utbyggerne mente at disse ikke ville være lønnsomme. En politisk forsering for å bygge ut ny kraft ville således være et eksempel på en politisk, og ikke markedsstyrt, utvikling.

Senterpartiet

Senterpartiet var det partiet som i sine forslag til løsninger gikk lengst i retning av politisk styring av markedet. Inger S. Enger presenterte flere forslag, hvor spesielt to i stor grad impliserte større grad av statlig styring av sektoren. Sp ønsket at strømprisen skulle differensieres gjennom et ”to-pris system”, at det skulle stilles krav til minstenivå av magasinfylling og at det skulle satses på alternativ energi.²²² ”To-pris systemet” innebar, ifølge Enger, en differensiering av strømprisen, som gjorde det billigere å bruke strøm på enkelte tidspunkter, for eksempel om natten. Selv om dette var et virkemiddel som også kunne blitt gjennomført innenfor markedets rammer, bærer forslaget mer preg av statlig styring enn av markedsstyring.

²²¹ Tidene S., 2002-03, s. 1367

²²² Tidene S., 2002-03, s. 1371

Når det gjaldt kravet om minstenivå i magasinene, refererte Enger til et privat forslag hun hadde fremmet sammen med Odd Roger Enoksen.²²³ Bakgrunnen var at forbrukerne trengte forutsigbarhet når det gjaldt tilgangen på strøm, og dette hensynet hadde ikke blitt ivare tatt gjennom produsentenes salg av kraft i løpet av høsten 2003: ”Til nå har kraftprodusentene fritt kunnet disponere det vannet som skulle bli grunnlaget for vinterens kraftforsyning, til eksport utover sommeren og høsten. Og vi kjenner resultatet av dette.”²²⁴ Å stille krav om minstefylling ville være å gripe regulerende inn i markedet, og minske produsentenes mulighet til å la produksjonen styres av tilbud og etterspørsel. Dette var også hensikten til Senterpartiet, og en slik inngripen ville lagt føringer som var et uttrykk for politisk vilje og styring av markedet. Forslaget fra Enoksen og Enger vil bli behandlet nærmere nedenfor.

Sosialistisk venstreparti

Sosialistisk venstrepartis holdning til kraftprisen skilte seg fra holdningene til resten av partiene. De øvrige partiene ønsket at forbrukernes strømmregning skulle bli lavere. Dette støttet også SV, men ifølge Hallgeir H. Langeland skulle ikke det skje gjennom lavere pris på strømmen: ”Og det at strømmen ikke nødvendigvis skal bli billigere, er SV for så vidt og enig i.”²²⁵ Lavere strømmregning skulle oppnås ved å legge om til andre kilder til oppvarming, og ikke gjennom utbygging av ny kraft. Ved å gi økonomisk støtte til installering av varmepumper, pelletskaminer og solfangere ville dette føre til ”(...) at folk ble mindre avhengige av strømm, at dei fekk lågare strømmregning og på den måten og bidrog til kraftbalansen som Høgre og Arbeiderpartiet skrik om til ei kvar tid.”²²⁶

Innlegget fra Langeland skilte seg også fra de andre representantene ved at han i svært liten grad tok opp forhold knyttet til markedet, verken som bakgrunn for de høye prisene eller i forhold til de løsningene han skisserte. Han mente også at det ville være mulig med

²²³ Dokument nr. 8:15, 2002-03, Om minstekrav til magasininfylling i vannkraftverk

²²⁴ Tidene S., 2002-03, s. 1371

²²⁵ Tidene S., 2002-03, s. 1369

²²⁶ Tidene S., 2002-03, s. 1369

nullvekst i produksjonskapasiteten: ”Presset [om gasskraftutbygging] kan ein ta vekk, heile saka om vasskraftutbygging òg, dersom ein hushalderar med den energien som ein faktisk har i dag.”²²⁷ Dette standpunktet gikk og på tvers av synspunktene til de andre partiene, som alle mente at det vil være behov for å bygge ut ny kraft i fremtiden. De fleste partiene mente at energiøkonomisering, og overgang til alternative oppvarmingskilder skulle være en del av løsningen, men anerkjente at det også i et normalår var underskudd på kraft. Sett i denne sammenheng stod SV alene med sine standpunkter. Det er imidlertid grunn til å tvile på realismen i forslaget fra SV. Økningen i forbruket hadde vokst jevnt siden innføringen av energiloven, og det var ingen ting som tydet på det kom til å flate ut.

Mot begrensninger av markedet, Dokument nr. 8-forslagene

I løpet av 2002-03 ble det fremmet totalt tretten forslag for Stortinget som tok for seg ulike spørsmål knyttet til kraftsektoren.²²⁸ Av disse tretten kommer denne studien til å se nærmere på fire, som alle illustrerer hvilke tiltak Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti ønsket å iverksette i forhold til kraftsektoren. Representanter fra Arbeiderpartiet fremmet også forslag knyttet til kraftsektoren,²²⁹ men disse uttalte seg i mindre grad om forhold knyttet til markedsorganiseringen av sektoren, og har derfor blitt utelatt.

Fremskrittspartiet

De to forslagene fra Fremskrittspartiet som har blitt gjennomgått, handlet begge om hvordan man skulle sikre stor nok produksjon av kraft til å bedre leveringssikkerheten i kraftsektoren. Forslagene ble fremmet av lederen, Carl I. Hagen, og partiets representanter i Energi- og miljøkomiteen, Øyvind Vaksdal og Øyvind Korsberg. Det ene

²²⁷ Tidene S., 2002-03, s. 1369

²²⁸ Egen gjennomgang av Dokument nr. 8:1-136, 2002-03

²²⁹ Dokument nr. 8:34, 2002-03, og Dokument nr. 8:114, 2002-03

forslaget dreide seg om ”å tydeliggjøre myndighetsansvaret for kraftforsyningen samt sikre virkemidler til å unngå rasjonering.”²³⁰ Det andre forslaget tok opp ”tiltak for å sikre økt vannkraftproduksjon.”²³¹

Etter en vinter med presset krafttilførsel, indikerer forslagene at holdningen til å la markedskreftene styre prisutviklingen innen kraftsektoren hadde endret seg innen FrP. Representantene påpekte, i tråd med redegjørelsen fra Olje- og energiministeren, at en i Norge hadde et underskudd på kraft på 7 TWh i et normalår. I år med lite nedbør ville en da oppleve store svingninger i prisene, og dette var uønsket for både forbrukere og produsenter.²³² I dette ligger det i realiteten en anerkjennelse av at markedsorganiseringen ikke ivaretok forbrukernes interesser i en presset situasjon. Det var markedsmekanismens tilbud og etterspørsel som hadde ført til prisoppgangen, og det kan synes som om representantene nå mente at markedet kun var en ønsket moderator i den grad det kunne føre til lavere priser.

I tråd med det en kan kalle en sviktende tro på markedsorganiseringen, fokuserte begge forslagene på at kraftsektoren var et statlig ansvar. ”Stortinget har et ansvar for å legge forholdene til rette for tilstrekkelig kraftproduksjon og et fungerende marked.”²³³ I det andre het det: ”Forslagstillerne mener en sikker kraftforsyning til rimelig pris er et myndighetsansvar, og Stortinget må derfor ta det ansvar å sikre at nødvendige tiltak iverksettes for å bygge ut kraftproduksjonen.”²³⁴ Fokuset på rimelig pris og at dette var et myndighetsansvar, tyder på at partiet ønsket større innslag av statlig styring innenfor kraftsektoren. Således står det i klar kontrast til den holdningen representanter fra partiet hadde da innføringen av energiloven ble behandlet på Stortinget. Da var det fra partiets side ønske om større grad av liberalisering enn den som faktisk ble vedtatt. Nå ønsket de å ta tilbake noe av kontrollen som tidligere hadde blitt overlatt til markedskreftene.

²³⁰ Dokument nr. 8:69, 2002-03, s. 1

²³¹ Dokument nr. 8:71, 2002-03, s. 1

²³² Dokument nr. 8:71, 2002-03, s. 1

²³³ Dokument nr. 8:69, 2002-03, s. 1

²³⁴ Dokument nr. 8:71, 2002-03, s. 2

Et annet eksempel på representantenes syn på statlig styring innenfor sektoren var i endring, var holdningen til Statnett. Det ble fremholdt at Statnett, som i kraft av systemoperatør var ansvarlig for balanse mellom tilgang på kraft og forbruk, hadde for begrensede virkemidler til å gripe inn i markedet dersom selskapet mente at faren for strømrasjonering var til stede. Mangel på virkemidler kunne gjøre Statnett til "høylytte, men hjelpeløse tilskuere inntil en kraftkrise er et faktum og rasjonering må innføres."²³⁵ Fremskrittspartirepresentantene gikk inn for å gi statsforetaket Statnett sterkere virkemidler til å gripe inn i markedet og den frie konkurransen: "Stortinget ber Regjeringen sikre at Statnett som systemansvarlig nettselskap har virkemidler som gjør den i stand til å sikre kraftforsyningen i spesielt kritiske perioder."²³⁶ Med dette standpunktet synes FrP å være i uoverensstemmelse med sitt eget partiprogram, hvor de sier: "Fremskrittspartiet vil ha et samfunn med begrenset offentlig makt, slik at individets rettigheter og handlefrihet bevares."²³⁷ I dette tilfellet ønsket partiet å bedre individets, eller i dette tilfellet forbrukerens, sikkerhet gjennom å styrke det offentlige.

Representantene gikk også imot sine prinsipielle standpunkter når det gjaldt økonomiske bidrag fra statens side innenfor kraftsektoren: "Forslagstillerne mener i utgangspunktet at kraftproduksjon ikke skal subsidieres, men dette prinsippet må settes opp mot myndighetsansvaret for kraftforsyningen."²³⁸ Dette skulle skje gjennom skattesystemet, slik at det ble gitt incentiver som sikret økt kraftutbygging. Med bakgrunn i at et av formålene med energiloven var at markedet skulle styre utbyggingstakten innenfor sektoren, kan en hevde at dette synspunktet gikk på tvers av intensjonene i loven. Samtidig ligger det en anerkjennelse av at markedsorienteringen ikke hadde ivaretatt de hensyn til fortsatt utbygging av ny kraft som en hadde forventet.

²³⁵ Dokument nr. 8:69, 2002-03, s. 1

²³⁶ Dokument nr. 8:69, 2002-03, s. 2

²³⁷ www.frp.no/Innhold/struktur_internett/Hovedmeny/Politikk/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=13458, referert 26.04.08

²³⁸ Dokument nr. 8:71, 2002-03, s. 3

Senterpartiet

Lederen for Senterpartiet, Odd Roger Enoksen, og partiets representant i Energi- og miljøkomiteen, Inger S. Enger, fremmet forslag om minstekrav til magasinfylling i vannverk.²³⁹ Representantene hevdet at i perioden fra januar til september 2002, hadde kraftprodusentene eksportert 12,6 TWh mot 3,8 TWh i samme periode året før. Ved at denne eksporten ble opprettholdt også i september, da tilsiget begynte å svikte, tjente produsentene dobbelt. ”Først får de eksportinntektene. Samtidig tapper de magasinene til så lavt nivå at det i neste omgang blir argument for kraftig økte strømpriser innenlands. Forbrukerne får dermed unormalt høye strømpriser.”²⁴⁰ Representantene mente at det i stor grad var kraftprodusentene, og deres eksport av kraft til de andre nordiske landene, som i hovedsak var skyld i kraftkrisen.

Markedssynet til Senterpartirepresentantene ble uttrykt på følgende måte i forslaget: ”Det vi ser nå er utilsiktede utslag av det liberaliserte kraftmarkedet. Meningen var at større konkurranse skulle føre til lavere priser. Nå står forbrukerne maktesløse og ser at vannet som skulle bli grunnlag for vinterens kraftforsyning, disponeres for eksport.”²⁴¹ De fremmet forslag om at det skulle innføres krav til magasinfylling, for på denne måten kunne regulere mulighetene for eksport strengere enn hva som hadde vært mulig frem til da. At den høye prisen på kraft var et utilsiktet utslag av markedsliberaliseringen, illustrerer markedssynet til representantene. Markedsorganiseringen var positiv så lenge prisene holdt seg lave. Den høye prisen var slik sett muligens utilsiktet, men en kan likevel argumentere for at den reflekterte forholdet mellom tilbud og etterspørsel vinteren 2002-03. Slik sett er det mulig å argumentere for at markedsmekanismen fungerte. Å innføre krav om grad av magasinfylling ville være et uttrykk for statlig styring og regulering av markedet, og illustrerer Senterpartirepresentantenes ønske om større grad av statlig kontroll over utviklingen i kraftsektoren.

²³⁹ Dokument nr. 8:15, 2002-03

²⁴⁰ Dokument nr. 8:15, 2002-03

²⁴¹ Dokument nr. 8:15, 2002-03

Sosialistisk venstreparti

Forslaget fra Sosialistisk venstreparti ble fremmet på bakgrunn av vinterens erfaringer, og at det etter 12 år med liberalisering av energimarkedet, ifølge partiet var behov for en helhetlig gjennomgang av energiloven.²⁴² I tillegg til SVs representanter i Energi- og miljøkomiteen, Hallgeir H. Langeland og Ingvild Vaggen Malvik, stilte Kjetil Bjørklund og Karin Andersen seg bak forslaget som gikk inn for en revisjon av energiloven.²⁴³ Denne burde inneholde en konsekvensanalyse som så nærmere på markedsorganiseringen av sektoren. Den burde blant annet sammenligne regimet forut for innføringen av energiloven med regimet etter, og vurdere det nordiske samarbeidet både med og uten opprettelsen av Nord Pool. Sett på bakgrunn av at SV i sin tid hadde vært motstandere av både energiloven og Nord Pool, kan det tenkes at partiet ønsket at undersøkelsen skulle vise at det tidligere regimet muligens ville vært vel så effektivt som det markedsstyrte systemet som hadde utviklet seg fram til da.

Det var også behov for å revidere energiloven slik at det skulle være mulig å differensiere mellom husstander med tanke på forbruk. ”Modellen for forbruksavgiften for elektrisitet må utbedres med sikte på differensiering med hensyn til sosial utjevning og differensiering i henhold til forbruksnivå og forbrukstype.”²⁴⁴ Fokuset på sosial utjevning illustrerer noe av de hensynene Sosialistisk venstreparti ønsket å ta. En sosial differensiering av elektrisitetsprisen vil være vanskelig å oppnå med en markedsbasert handel med kraft, og forslaget bar preg av dette. På den ene siden ønsket SV at loven i større grad skulle ta miljøhensyn, ved at den skulle legge til rette for mindre avhengighet av strøm til oppvarming, bedre konkurransekraften til nye fornybare energibærere og øke mulighetene for bærekraftig energiplanlegging og omlegging.²⁴⁵ På den andre siden skulle omleggingen minke markedets innflytelse på utviklingen innenfor kraftsektoren ved å bedre forsyningssikkerheten for elektrisitet, reduserer markedseksposeringen for private kunder og få kontroll over de bredere strukturendringene som liberaliseringen

²⁴² Dokument nr. 8:73, 2002-03, s. 1

²⁴³ Dokument nr. 8:73, 2002-03, s. 1

²⁴⁴ Dokument nr. 8:73, 2002-03, s. 2

²⁴⁵ Dokument nr. 8:73, 2002-03, s. 3

hadde utløst.²⁴⁶ Fokuset på miljøet var gjennomgående for SVs holdninger knyttet til energiloven og liberaliseringen av kraftmarkedet, og slik sett var disse standpunktene på linje med den holdningen partiet har vist gjennom hele denne studien. Skepsisen til markedet dette forslaget viste var også representativt for den generelle holdningen til markedet denne studien har vist, og slik det fremgår av forslaget hadde ikke kraftkrisen minnet denne skepsisen.

Regjeringens svar; Bostøtteordningen

Da Regjeringen så hvilke konsekvenser de økte strømutgiftene kunne komme til å få for en stor gruppe forbrukere, gikk Kommunal- og regionaldepartementet inn for å bevilge en engangsutbetaling til de husholdningene som hadde dårligst økonomi. Departementet fryktet at de økte strømprisene vinteren 2002-03 ville øke vanlige husholdningers strømmregning med inntil 1000 kroner i måneden. På grunn av den kvartalvise faktureringen av strømforbruket, var det frykt for at strømmregningen i april måned kunne bli 4000 til 5000 kroner dyrere enn året før. For å bedre betalingsdyktigheten til de husstandene som ble omfattet av bostøtteordningen,²⁴⁷ fremmet departementet en proposisjon om ”Tilleggsbevilgning til dekking av utgifter knyttet til økte strømpriser for bostøttemottakere.”²⁴⁸ I proposisjonen gikk departementet inn for at hver av de 106 000 husholdningene som var innlemmet i bostøtteordningen, skulle motta en engangsutbetaling på 700 kroner for å dekke inn noe av de økte kostnadene til lys og oppvarming.²⁴⁹ Flertallet i kommunalkomiteen, Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ønsket å heve beløpet til 2.500 kr per husholdning, noe som også ble bifalt av Stortinget.²⁵⁰

²⁴⁶ Dokument nr. 8:73, 2002-03, s. 3

²⁴⁷ Økonomisk støtteordning som administreres av Husbanken og kommunene. Støtte gitt til husstander som har lave inntekter og høye boliggifter, som for eksempel personer som mottar ulike typer stønader, og de som har dette som eneste inntekt.
www.husbanken.no/Venstremeny/Bostotte.aspx, referert 25.04.08

²⁴⁸ St.prp. nr. 41, 2002-03, s. 1

²⁴⁹ St.prp. nr. 41, 2002-03, s. 1-2

²⁵⁰ Innst. S. nr. 126, 2002-03, s. 2, og Tidene S., 2002-03, s. 2035-2036

Økningen i bostøtten var ikke et direkte uttrykk for norsk kraftpolitikk, i og med at forslaget kom fra Kommunal- og regionaldepartementet. Bakgrunnen for økningen, den stramme kraftbalansen og de høye kraftprisene, var imidlertid en følge av norsk kraftpolitikk, og sett i denne sammenhengen illustrerer økningen holdningen blant de folkevalgte til den markedsstyrte kraftsektoren. Med dette vedtaket gikk Stortinget inn og bevilget penger for å avhjelpe situasjonen for husholdningene med lavest inntekt. Var denne engangsutbetalingen et eksempel på at verken Regjering eller de folkevalgte aksepterte de faktiske følgene at å ha en nordisk markedsbasert krafthandel? Det kan se ut til at en markedsbasert handel med kraft ble sett på som positiv og ønskelig så lenge den førte til lavere priser. Da prisene steg, ble dette av Odd Roger Enoksen og Inger S. Enger, ansett som ”(...) utilsiktede utslag av det liberaliserte kraftmarkedet.”²⁵¹ Denne holdningen gikk også igjen hos de aller fleste andre stortingsrepresentantene. Markedskreftene hadde i løpet av vinteren 2002-03 fungert slik en kunne ha grunn til å forvente på bakgrunn av tilbud og etterspørsel, ved at den minkende vannreserven førte til at prisene på kraft steg. De private forslagene viser at de fire partiene alle på forskjellig måte ønsket å begrense markedskreftenes mulighet til å påvirke prisutviklingen. Selv om økningen i bostøtten ikke innebar en revisjon av energiloven, var den likevel et aktivt grep for å minske de negative virkningene av den markedsbaserte krafthandelen for de med lavest inntekt.

Evalueringen av kraftkrisen

De ovennevnte sakene viste holdningene til de folkevalgte, slik disse ble uttrykt mens det man oppfattet som en krise innen kraftsektoren pågikk. Kraftkrisen tvang også fram en mer grundig gjennomgang av den norske kraftsektoren, og den 19. desember 2003 la Olje- og energidepartementet frem stortingsmeldingen ”om forsyningssikkerheten for strøm.”²⁵² Bakgrunnen for denne var nettopp den vanskelige situasjonen vinteren 2002-

²⁵¹ Dokument nr. 8:15, 2002-03

²⁵² St. meld. nr. 18, 2003-04

03, og meldingen gjennomgikk de erfaringene man hadde gjort seg, og trakk opp en strategi for en sikrere energiforsyning.²⁵³

I denne gjennomgangen hevdet Regjeringen at de analysene som var foretatt, tydet på at det *ikke* var noen alvorlig svikt i kraftmarkedet og magasindisponeringen denne vinteren.²⁵⁴ Ut fra de prinsipielle vurderingene var det ikke noen svakhet i den samfunnsøkonomiske utnyttelsen av vannmagasinene at det enkelte kraftselskap la opp produksjonsplanene ut fra hensynet til egen verdiskapning. Departementet hadde i det hele få negative bemerkninger: ”Tilsigssvikten satte det norske kraftmarked på hard prøve. Et velfungerende kraftmarked bidro til at Norge kom ut av vinteren 2002-03 uten svikt i kraftforsyningen. Kraftsystemet greide derfor oppdekkingen etter en usedvanlig tørr høst.”²⁵⁵

Regjeringens strategi for å minske sårbarheten for svikt i nedbøren var i tråd med den energipolitikken som ble trukket opp gjennom innføringen av energiloven og opprettelsen av det svensk-norske kraftmarkedet, nemlig at det skulle være et velfungerende energimarked og krafthandel mellom landene. Slik sett hadde ikke vinteren 2002-03 endret synet på hvordan man ønsket å organisere kraftmarkedet. Faktisk tyder det på at betydningen av import av kraft fra de andre nordiske landene skulle bli et enda viktigere virkemiddel enn hva det hadde vært. Kraftutvekslingen i det nordiske kraftmarkedet var viktig for en effektiv bruk av de samlede ressursene, og ”både miljømessige og økonomiske hensyn taler mot å basere den langsiktige kraftbalansen på stadig økende import.”²⁵⁶

²⁵³ St. meld. nr. 18, 2003-04, s. 1

²⁵⁴ Innst. S. nr. 181, 2003-04, s. 2, Egen utheving. Utsagnet er hentet fra innstillingens sammendrag av meldingen.

²⁵⁵ Innst. S. nr. 181, 2003-04, s. 3, Samme som over.

²⁵⁶ Innst. S. nr. 181, 2003-04, s. 3, Samme som over.

Holdningene blant de folkevalgte

Selv om stortingsmeldingen var positiv til markedsorganiseringen av kraftsektoren, var de folkevalgtes syn på markedet i endring. Bondeviks andre regjering var presset som en følge av sin energipolitikk og de tiltakene den hadde satt i gang i løpet av vinteren, og dette gjenspeiles i innstillingen fra energi- og miljøkomiteen.²⁵⁷ Høyre og Kristelig folkeparti tok i liten grad ordet, og i den grad de gjorde det var det som korte forsvar av Regjeringens politikk. Innstillingen preges i så måte av opposisjonspartiene, og at disse fikk uttalt sine synspunkter knyttet til årsakene til kraftkrisen, og hvilke tiltak de mente ville bedre situasjonen innenfor kraftsektoren. Da evalueringen av situasjonen vinteren 2002-03 ble gjennomgått diskuterte de folkevalgte en rekke forskjellige sider ved kraftsektoren, men denne gjennomgangen kommer til å fokusere deres holdninger til forsyningssikkerhet og vurdering av kraftsituasjonen 2002-2003.

Kraftproduksjon og samfunnsansvar, Ap og Sp

Arbeiderpartiet og Senterpartiet delte oppfatningen om at tiden var inne for en gjennomgang av energiloven.²⁵⁸ Ved behandlingen av saken på Stortinget, både i komiteen og i stortingssalen, hadde imidlertid partiene forskjellige synspunkter på hva de mente var viktig for å bedre sikkerheten innenfor sektoren. Begge partiene ønsket økt bruk av bioenergi, men Ap talte i større grad for å bygge ut gasskraft enn hva Sp gjorde. Begge partiene, representert av henholdsvis Sylvia Brustad og Inger S. Enger, mente at det var viktig å sikre at tilgangen på kraft var god nok. Sylvia Brustad mente det ville være naturlig å se på "oppdeckningsplikten, for å se hva vi kan gjøre for å sikre at vi har nok kraftproduksjon."²⁵⁹ Inger S. Enger støttet at energiloven hadde enkelte svakheter, og at "Samfunnsansvaret til aktørene i bransjen må komme tydeligere fram, og vi må få

²⁵⁷ Innst. S. nr. 181, 2002-03

²⁵⁸ Henholdsvis Ap; Tidene S., 2003-04, s. 2782, og Sp; Tidene S., 2003-04, s. 2791

²⁵⁹ Tidene S., 2003-04, s. 2782

bedre ordninger for forsyningssikkerheten.”²⁶⁰ I dette lå det hos begge representantene en oppfatning om at energiloven ikke hadde gode nok virkemidler til å ivareta hensynet til forsyningssikkerhet, og at dette hensynet ikke ble godt nok ivaretatt dersom markedskreftene skulle være det eneste incitamentet til utbygging av ny kraft.

Selv om hensynet til forsyningssikkerheten ikke ble godt nok ivaretatt gjennom energiloven, kom det også uttalelser fra begge partiene om at energiloven hadde hatt positive virkninger. Inger S. Enger mente at energiloven hadde fungert bra,²⁶¹ noe også Olav Akselsen fra Ap støttet. Ifølge han hadde energiloven ført til ”ei langt meir effektiv drift, me har fått ein betre utnytta produksjonskapasitet og eit betre linjenett, og me har fått ei profesjonalisering av desse selskapa.”²⁶² Like fullt støttet også Akselsen at energiloven hadde sviktet når det kom til å skaffe ny produksjonskapasitet, og dermed ikke klart å ivareta forsyningssikkerheten. Representantene fra de to partiene gikk i så måte ikke mot markedsorganiseringen av sektoren, men innså at denne hadde enkelte svakheter som gjorde at viktige hensyn ikke ble ivaretatt. En markedsstyrt prisutvikling skulle fremdeles være rammene for sektoren.

Sviktende norsk kraftpolitikk, FrP og SV

Fremskrittspartiet og Sosialistisk venstreparti delte Ap og Sps synspunkter om at kraftsektoren, og måten den var organisert på, ikke tok de nødvendige hensyn. Både FrP og SV hevdet i sine merknader at grunnen til den vanskelige situasjonen var en følge av sviktende norsk kraftpolitikk. FrP på sin side hevdet at flere regjeringer og stortingsflertall hadde ignorert alle advarsler, og i stedet grepet inn og hindret økning i kraftproduksjonen, blant annet gjennom lang behandlingstid av konsesjonssøknader. ”Denne type ”energipolitikk”, som disse medlemmer på det sterkeste tar avstand fra, har svekket den norske forsyningssikkerheten og drevet strømprisen oppover.”²⁶³ FrP

²⁶⁰ Tidene S., 2003-04, s. 2791

²⁶¹ Tidene S., 2003-04, s. 2791

²⁶² Tidene S., 2003-04, s. 2798

²⁶³ Innst. S. nr. 181, 2002-03, s. 6. Kildens utheving

forklarte i hovedsak økningen i kraftprisen med manglende politisk vilje til utbygging, og la i mindre grad vekt på markedsorganiseringen. Den politiske handlingslammelsen, helt siden innføringen av energiloven, hadde ført til at forholdet mellom tilbud og etterspørsel hadde blitt forverret for hvert år. Det trengtes andre og langt mer offensive tiltak enn de Regjeringen skisserte, for å sikre kraftbalanse, effekt og forsyning.²⁶⁴

SV på sin side, mente at det på 80- og 90-tallet hadde vært et kraftoverskudd som følge av overutbygging. Dette kraftoverskuddet var ikke samfunnsøkonomisk effektivt, og dereguleringen av kraftsektoren hadde ført til at det ble slutt på overkapasiteten i det norske kraftsystemet. Dette mente SV var positivt, men at energiloven ikke la til rette for tiltak for å redusere økningen i kraftforbruket eller å øke fleksibiliteten i energisystemet. ”Dette har vært en fundamental feil ved norsk energipolitikk siden 1990-tallet. Disse medlemmer mener derfor at hensynet til langsiktig leveringssikkerhet kom i bakleksa da kraftbransjen ble deregulert.”²⁶⁵ Dereguleringen hadde ført til stor variasjon i prisene til forbrukerne. Det var viktig å ”gjenerobre styringa med strømmarkedet og inkludere miljøformål i energiloven.”²⁶⁶

Begge partiene fokuserte på svikten i leveringssikkerheten, og at denne skyldtes mangelfull norsk kraftpolitikk. Bakgrunnen for partienes standpunkt var imidlertid vidt forskjellige. FrP ønsket at forsyningssikkerheten skulle bedres gjennom utbygging, SV ønsket å bedre denne gjennom sparing og overgang til alternative oppvarmingskilder. Dette viser også en ulik holdning til og syn på forbrukernes ansvar og rolle. FrP ønsket i mindre grad enn SV å gripe inn i folks liv, gjennom å innføre tiltak for å minske strømforbruket, mens SV på sin side la ansvaret for forsyningssikkerheten også på forbrukerne ved å fokusere på muligheten for energiøkonomiserende tiltak i private hjem. Begge partiene fokuserte på det politiske ansvaret for å sørge for at disse hensynene ble ivaretatt, og begge hevdet at norsk kraftpolitikk hadde sviktet på disse feltene.

²⁶⁴ Innst. S. nr. 181, 2002-03, s. 7

²⁶⁵ Innst. S. nr. 181, 2002-03, s. 6

²⁶⁶ Innst. S. nr. 181, 2002-03, s. 7

Begge partienes standpunkter gikk inn for større grad av statlig styring av kraftsektoren. Hos SV kom dette klart frem ved uttalelsen om at det var viktig å ”gjenerobre styringa med strømmarkedet”, mens det ligger mer implisitt i uttalelsene fra FrP. Dersom Staten i større grad skulle styre kraftutbyggingen, vil dette igjen påvirke tilgangen på kraft. Følgene ville være en endring i kraftbalansen mellom produksjon og forbruk som igjen ville påvirke prisutviklingen. Selv om markedet fremdeles ville fungere som prisregulator, vil det være et innslag av statlig påvirkning innenfor sektoren. Sett i dette lyset blir markedet, dersom man legger FrP sitt standpunkt til grunn, benyttet der markedsmechanismene kan bidra positivt, men at Staten påvirker markedsutviklingen for å minske de potensielt negative konsekvensene dereguleringen av sektoren kunne ha.

Avslutning

Den pressede kraftbalansen vinteren 2002-03 satte den markedsbaserte kraftsektoren på sin første ordentlige prøve etter innføringen av energiloven. Selv om prisen hadde steget til det doble og frykten for strømrasjonering i løpet av vinteren var sterk, mente man fra Regjeringens side at det markedsbaserte systemet hadde fungert. Hovedargumentet for dette var at systemet hadde ikke brutt sammen, og kraftleveransene hadde blitt opprettholdt gjennom vinteren. Markedskreftene skulle fremdeles være rammene sektoren ble organisert etter, og handelen med de andre nordiske landene skulle fremdeles være et viktig virkemiddel for å sørge for at forsyningssikkerheten ble opprettholdt. Situasjonen hadde altså ikke vært av en så alvorlig art at den grunnleggende troen på markedsorganiseringen var endret.

Selv om troen på markedskreftene hadde overlevd, både hos Regjering og de folkevalgte, hadde stortingsrepresentantene innsett at markedsorganiseringen også kunne ha sine negative sider. Derfor ønsket de å iverksette tiltak som kunne minske de negative konsekvensene markedsliberaliseringen kunne medføre. En av løsningene på hvordan de negative sidene skulle gjøres reduseres var i innføre større grad av statlig styring innenfor sektoren. Dette stilte samtlige partier stilte seg bak, inkludert Fremskrittspartiet, og illustrerer således en endring i holdningen til markedet som hadde være fremtredende

tidligere. Da hadde man i svært liten grad vært opptatt av eller klar over hvilke negative konsekvenser for prisutviklingen markedskreftene kunne ha.

Den generelle holdningen til markedskreftene blant de folkevalgte var at de skulle benyttes der kunne virke ”effektivt”, da forstått slik at markedet bidro til lavere priser. Dersom markedet ikke fungerte ”effektivt”, var det vilje blant de folkevalgte til å begrense markedets virkeområde, enten gjennom politisk bestemt utbygging av ny kraftproduksjon eller ved å innføre krav til magasinfylling. Som et akutt løsningsgikk de folkevalgte inn for å gi en økonomisk kompensasjon over bostøtten for de som ble økonomisk rammet hardest av de økte kraftprisene. Dette ble også et konkret eksempel på hvordan de folkevalgte ikke ønsket å la de negative konsekvensene av markedsorganiseringen gå utover de husholdningene som hadde dårligst økonomi.

Kapitel 6, Avslutning

Denne studien av de folkevalgtes forståelse for markedskreftene har avdekket en rekke ulike aspekter knyttet til hvordan de folkevalgte forholdt seg til markedsliberaliseringen av den norske kraftsektoren. Studien har gitt innsikt i på hvilket grunnlag de dannet sine standpunkter, hva som var viktig for dem og hvilke formål de mente den markedsorganiserte kraftsektor skulle tjene. De folkevalgtes forståelse for markedskreftene hang sammen med rekke forhold, da i hovedsak holdningen til statlig styring, holdningen til miljøspørsmål og i hvilken grad man mente at markedskreftene ville ivareta de hensyn som var viktige innenfor sektoren – spesielt hensynet til forbrukerne og leveringssikkerheten. Studien har også vist dynamikken i partienes holdninger og standpunkter og hvordan disse påvirkes av å være i regjeringsposisjon eller i opposisjon. Dette gjaldt i hovedsak Arbeiderpartiet og Senterpartiet, som mellom behandlingen av energiloven og omorganiseringen av Statkraft skiftet holdning til markedet, som tilsynelatende stod i fullstendig motsetning til deres tidligere holdning.

De folkevalgte og utviklingen i synet på markedet

De folkevalgtes holdninger til markedet gjennomgikk en klar utvikling i perioden 1989 til 2003, og denne studien har vist denne utviklingen knyttet til tre sentrale aspekter, synet på markedet, synet på statlig styring og holdningen til leveringssikkerhet. Når det gjaldt markedet var det troen på at markedet kunne regulere seg selv på en slik måte at de nødvendige hensyn ble ivaretatt, som endret seg mest. Fra innføringen av energiloven til åpningen av den svensk-norske krafthandelen ble de folkevalgtes syn på markedet og dets muligheter generelt mer positivt, selv hos de som var motstandere mot en slik liberalisering. Synet på statlig styring fulgte en tilsvarende utvikling, men da i motsatt retning, fra tro på statlig styring, til at dette ble mindre viktig. Disse to aspektene hang således tett sammen, og utgjorde to motpoler som fulgte hverandre med motsatt utvikling. Da krafthandelen med Sverige ble behandlet var det fremdeles partier som ønsket større

grad av statlig styring, eksempelvis Sosialistisk venstreparti, men generelt var de folkevalgte som gruppe mindre opptatt av dette.

Utviklingen i de folkevalgtes syn på leveringssikkerhet hang sammen med utviklingen av synet på krafteksport, og beskriver dermed også elementer ved utviklingen av en markedsbasert kraftsektor. I utgangspunktet, ved behandlingen av energiloven, var den norske kraftsektoren i en situasjon med kraftoverskudd, og eksport av kraft skulle sikre bedre avkastning på den overskuddskraften man ikke fikk avsetning på i Norge. Tanken på et mulig underskudd på kraft var fraværende, og leveringssikkerheten til norske forbrukere hadde blitt ivaretatt gjennom kraftutbygging som hadde reserver å gå på, også i såkalte tørrår.

I perioden frem til behandlingen av krafthandelen med Sverige skjedde det en endring i denne situasjonen, hvor man gradvis fikk en mer presset kraftbalanse ved at utbygningstakten i produksjonskapasitet ikke fulgte økningen i forbruket. Den gradvis mer pressede kraftbalansen gjorde at man måtte finne en måte å ivareta leveringssikkerheten. Løsningen ble å bygge ut handelsmulighetene med Sverige. Gjennom at kraft gradvis ble en handelsvare på lik linje med andre varer, endret også synet på kraften seg. Inntrykket er at de folkevalgte mente at kraft var blitt en vare en kunne ”gå på butikken” og kjøpe mer av dersom det skulle bli underskudd, og ”butikken” var i dette tilfellet Sverige. En slik holdning tok ikke høyde for at den øvre grensen for produksjonskapasiteten var gitt, slik at tilgangen på kraft i det nordiske systemet som helhet ikke ville kunne overstige den installerte produksjonskapasiteten. Etter hvert som forbruket steg i begge land, uten at denne ble fulgt av en tilsvarende økning i produksjonskapasitet, var grunnlaget for kraftkrisen vinteren 2002-03 i realiteten lagt.

Utviklingen av markedet frem til 1996 støtte ikke på utfordringer som førte til negative konsekvenser for norske forbrukere, og dermed var det heller ikke grunnlag for de folkevalgte å stoppe en videre markedsutvikling. Forkjemperne for markedsliberaliseringen fokuserte under behandlingen av energiloven på de positive mulighetene som lå i å åpne for markedskreftene, og frem til sommeren 2002 hadde disse

positive forventningene slått til. Kraftkrisen vinteren 2002-03 førte imidlertid til en endring i de folkevalgtes holdning til markedet. Da ble den markedsbaserte handelen med kraft satt på prøve, og følgene av denne prøven gjorde at de folkevalgte ønsket å ta tilbake noe av den kontrollen de tidligere hadde gitt til markedet. Dette støttet så vel Sosialistisk venstreparti som Fremskrittspartiet. Markedsorganiseringen skulle beholdes, og benyttes der denne kunne virke positivt, men staten skulle i større grad gå inn og minske de mulige negative virkningene av en slik organisering.

De folkevalgte og bakgrunnen for standpunktene

Et av de spørsmålene som var med på å danne grunnlaget for denne studien, var hvilke langtidsutsikter norske politikere hadde for en markedsbasert handel med kraft? Med bakgrunn i de høye strømprisene, og fokuset i media på organiseringen av den norske kraftsektoren vinteren 2002-03, var det et ønske om å se nærmere på de folkevalgtes holdninger til en markedsbasert krafthandel. Fantes det blant de folkevalgte en overordnet målsetning for den markedsbaserte kraftsektoren, som førte til en sammenhengende holdning til utviklingen av denne? Studien har vist at ikke foregikk en prinsipiell diskusjon blant de folkevalgte om markedet underveis i prosessen. Det var heller ikke en overbyggende målsetning, eller strategi for sektoren, som dikterte deres holdning til markedsliberaliseringen. Sakene ble diskutert relativt isolert hver for seg, etter hvert som meldingene eller proposisjonene ble fremmet fra departementets side. Det ble i liten grad gjort refleksjoner over hvilke følger markedsliberaliseringen ville ha på lengre sikt, utover en tro på at det ville føre til et effektivt kraftmarked, i den forstand at prisene på kraften ville bli lavere.

Standpunktene fra sak til sak ble på bakgrunn av den isolerte behandlingen, preget av å ha en kort tidshorisont. Det var situasjonen der og da med tanke på kraftpris og kraftbalanse, og troen på hvordan markedskreftene kunne bidra positivt til å bedre disse aspektene, som i stor grad la føringen for de folkevalgtes syn på markedsutviklingen. Energiloven ble for eksempel behandlet mens det var et stort kraftoverskudd i Norge, og

overskuddskraften ble solgt til lav pris til Sverige. I denne situasjonen ville markedsorganiseringen bidra til bedre avkastning innenfor sektoren. Under behandlingen av åpningen av krafthandelen med Sverige var kraftbalansen blitt mer presset, og fokuset var da på hvordan utviklingen av markedet kunne bedre leveringssikkerheten i Norge. Det var altså elementer ved begge sakene som bar preg av å være løsningen på en konkret utfordring sektoren stod ovenfor der og da. Dette er et trekk en også finner ved de folkevalgtes standpunkter i sakene knyttet til kraftkrisen. Disse gikk også på hvordan man kunne løse de utfordringene man hadde blitt klar over som en følge av den pressede kraftsituasjonen.

Innenfor hver enkelt sak ble debatten preget av de ulike partienes ”hjerdebarn”. Med dette menes de sakene som partiene var opptatt av, og dermed ønsket å forsøke å få gjennomslag for. Sosialistisk venstreparti og partiets fokus på miljøspørsmål, er det klareste eksempelet på dette. Ved alle sakene denne studien har sett på har samtlige av representantene for partiet fokusert på miljøet, og gjennom sine uttalelser tatt opp forholdet mellom marked og miljø. Grunnholdningen har hele veien vært at markedskreftene ikke vil ivareta hensynet til miljøet. Et annet eksempel var behandlingen av omorganiseringen av Statkraft, hvor det generelle fokuset til stortingsrepresentantene var på graden av statlig styring av selskapet. De var i liten grad opptatt av de markedsorganisatoriske aspektene ved omorganiseringen, opprettelsen av Statnett, men forholdt seg til det aspektet ved omorganiseringen de var mest opptatt av, å beholde eller minke statens mulighet til styring av Statkraft. ”Hjerdebarnene” var på denne måten med på forme de folkevalgtes holdninger til markedet, og hvordan markedet burde utvikles.

Det grunnleggende aspektet som imidlertid i all hovedsak preget de folkevalgtes holdninger og standpunkter knyttet til markedet var deres ideologiske overbevisning. Partiene posisjonerte seg langs en tradisjonell politisk høyre-venstre akse som gikk fra ønske om markedsliberalisering på den andre siden til ønske om statlig styring på den andre. Ønsket om markedsliberalisering skulle innføres eller ikke, ble derfor et spørsmål om de folkevalgte ”trodde” på markedskreftene eller ikke. Slik kan man

betrakte standpunktene til de folkevalgte som en ”ryggmargsrefleks” til de sakene de ble stilt ovenfor, fundert på partiideologisk grunnlag.

Partiene i posisjon og opposisjon

Det generelle trekket ved alle de fire sakene studien har tatt for seg, er at de ulike partienes standpunkter er forholdsvis konsistente. Uttalelsene og standpunktene går stort sett i samme retning. Et mindre unntak er FrP som etter situasjonen vinteren 2002-03 ønsket større grad av statlig styring innenfor kraftsektoren. Dette skulle i hovedsak skje på to måter. Den ene var å gi Statnett sterkere virkemidler til å gripe inn dersom faren for strømrasjonering skulle gjøre seg gjeldende. Den andre var gjennom å gi staten større ansvar for å se til at planlagt utbygging av ny kraftproduksjon blir utbygd, og at behandlingen av konsesjonssøknader skulle gå fortere. Å gå inn for større grad av statlig styring var et standpunkt som gikk imot holdningen til markedsliberalisering som partiet hadde hatt tidligere, men markedsorganiseringen skulle fremdeles være rammene sektoren skulle organiseres innenfor. De to partiene som gjennomgikk de største endringene i sine standpunkter var imidlertid Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Ap gikk fra å være klare motstandere mot markedsliberaliseringen, til å være et av de partiene som drev utviklingen av markedet videre. Senterpartiet, som satt i Syse-regjeringen med Eivind Reiten som olje- og energiminister, var på sin side sterkt delaktige til at energiloven fikk den markedsliberale utformingen den fikk. Allerede ved omorganiseringen av Statkraft, som var den første saken som skulle følge opp energilovens intensjoner, hadde partiet skiftet standpunkt.

Når en ser nærmere på bakgrunnen for partienes skifte i standpunkt, så sammenfalt skiftet med en endring i partienes posisjon. Sp gikk fra å være et regjeringsparti til å være i opposisjon, mens Ap gikk motsatt vei. Dette ser ut til umiddelbart til å ha endret deres holdninger til markedet. Sps representant i Energi- og industrikomiteen, Ole Gabriel Ueland, var leder for komiteen både under behandlingen av energiloven og omorganiseringen av Statkraft. Han talte varmt for markedsliberaliseringen som

energiloven la opp til, men denne positive holdningen til markedet var ikke like fremtredende under behandlingen av omorganiseringen av Statkraft. I mellomtiden hadde det skjedd et regjeringsskifte, og Sp hadde ikke lenger ministerposten ved Reiten. At partiets holdning til markedet endret seg etter at Reiten ikke lenger var minister, er med på å poengtere betydningen Reiten hadde som aktør for innføringen av energiloven, som Thue og Jacobsen også trekker frem.²⁶⁷ Senterpartiet hadde sannsynligvis ikke gått inn for markedsreformen dersom Reiten ikke hadde hatt ministerposten, og dette inntrykket forsterkes ved at partiet i alle sakene etter energiloven i sine standpunkt gikk inn for større grad av statlig styring.

Arbeiderpartiet holdningsendring kan ikke knyttes til betydningen av en enkelt person. Denne må ses i sammenheng med overgangen fra å være i opposisjon til å være i regjeringsposisjon mellom behandlingen av energiloven og omorganiseringen av Statkraft. Det klareste eksemplet på holdningsendring, var endringene i synspunktene til Ap-representanten Ernst Wroldsen. Fra å ikke tro at en markedsorganisering av kraftsektoren ikke kom til å fungere fordi produsentene ikke kom til å ønske å selge kraften sin i et marked, endret han holdning til å forsvare den markedsbaserte omorganiseringen av sektoren. Det må være lov for både representanter og partier og skifte mening, men den korte tiden det skjedde på for var Aps del påfallende. Bakgrunnen for skiftet synes å henge sammen med skiftet i posisjon, men kan muligens også være et uttrykk for at en annen og mer markedsvennlig fløy av partiet, fikk større innflytelse for partiets politikk. Oppgaven gir ikke rom for å gå tungt inn i en forklaring av indre spenninger i Arbeiderpartiet, men det er påfallende at skiftet i synet på markedet foregikk så tilsynelatende parallelt med at partiet kom til regjeringsmakt.

²⁶⁷ Thue 1996, s. 92

Litteraturliste

- Bjørndalen, Jørgen; *et. al*, *Markedsbasert kraftomsetning i Norge*, Senter for anvendt forskning, rapport 7, 1989
- Brunborg, Lars Roar; ”Innføringen av enregiloven sett innenfra”, hentet fra: Moen, Jan; og Sivertsen, Sverre (red.); *Et kraftmarked blir til*, Norges vassdrags- og energidirektorat, 2007
- Fehr, Nils Henrik Mørch von der, *et. al.*; *Deregulering og konkurranse: Elektrisitet og telekommunikasjon*, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, rapport, 1993
- Grøndahl, Øyvind Nordbrønd; *Frihet og styring. Arbeiderpartiets og Høyres styringsfilosofier og styringspraksis ovenfor statsbedriftene 1945-1986*, LOS-rapport 1992/2
- Grønlie, Tore; ”Mellom politikk og marked – Organisering av statlig næringsdrift”, hentet fra: Tranøy, Bent Sofus; og Østerud, Øyvind; (red) *Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring*, Gyldendal, 2001
- Hernes, Gudmund; og Nergaard, Kristine; *Oss i mellom: konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting – Regjering*, FAFO-rapport nr. 90, 1989
- Hjellestad, Heidi; og Schelderup, Bill; ”Hundre år siden panikkloven – og fremdeles har vi et sterkt behov for en mer langsiktig energipolitikk”, hentet fra *Magma. Tidskrift for økonomi og ledelse*, Fagbokforlaget, Årgang 9, nr. 5-6, 2006
- Hompland, Andreas; Roland, Kjell (red.); *Formativ periode. Scenarier for norsk energiforsyning*, ECON, 1994
- Hope, Einar; *Studier i markedsbasert kraftomsetning og regulering*, Fagbokforlaget, 2000
- Jacobsen, Bjørn Barth; *Kampen for nasjonal og overnasjonal energikontroll*, Egen utgivelse, 1998
- Jacobsen, Bjørn Barth; Vedlegg: 22 intervjuer. *Effektivitet og endring : kampen om nasjonal og overnasjonal energikontroll ; norske energilovsreformer i lys av*

- europaisk integrasjon 1965-95 ;en webersk fortolkning*, Hovedoppgave i historie, 1998
- Mathisen, Gunnar; *Stat, kjære stat*, Tano, 1988
 - Moen, Jan; ”Husholdningsmarkedet blir skapt” i Moen, Jan og Sivertsen, Sverre (red.); *Et kraftmarked blir til*, Norges vassdrags- og energidirektorat, 2007
 - Nilsen, Yngve og Thue, Lars; *Statens kraft 1965-2006. Miljø og marked*, Universitetsforlaget, 2006
 - Rommetvedt, Hilmar; *Politikkens allmenngjøring av den ny-pluralistiske parlamentarismen*, Fagbokforlaget, 2002
 - Skjold, Dag Ove og Thue, Lars; *Statens nett. Systemutvikling i norsk elforsyning 1890-2007*, Universitetsforlaget, 2007
 - Thue, Lars; *Regulering og deregulering elforsyning. Et historisk perspektiv*, Handelshøyskolen i Oslo, Arbeidsnotat 1993/43(1993-321-6)
 - Thue, Lars; *Strøm og styring. Norsk kratliberalisme i historisk perspektiv*, Gyldendal, 1996
 - Thue, Lars og Rinde, Harald; *Samarbeidets kraft. Elforsyning og bransjeorganisering 1901-2001*, Energi Forlag, 2001
 - Thue, Lars; *For egen kraft. Kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887-2003*, Abstrakt forlag, 2003
 - Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik , og Selle, Per; *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Gyldendal, 2003

Kilder

- Protokoll for møte i NVEs råd, Tirsdag 25. august 1992, Boks: NVE rådsprotokoller 1991-1994

NOU

- NOU 1982:18, *Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon*

- NOU: 1989:5, *En bedre organisert stat*
- NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*
- NOU 1991:8 *Lov om statsforetak*

Stortingsforhandlinger

- Dokument nr. 8:15, 2002-03
- Dokument nr. 8:34, 2002-03
- Dokument nr. 8:69, 2002-03
- Dokument nr. 8:71, 2002-03
- Dokument nr. 8:73, 2002-03
- Dokument nr. 8:114, 2002-03
- Innst. O. nr. 67, 1989-90
- Innst. S. nr. 305, 1984-85
- Innst. S. nr. 28, 1991-92
- Innst. S. nr. 97, 1995-96
- Innst. S. nr. 126, 2002-03
- Innst. S. nr. 181, 2003-04
- O.tid 1989-90
- Ot.prp. nr. 43, 1989-90
- St. meld. nr. 11, 1995-96
- St. meld. nr. 18, 2003-04
- St.prp. nr. 57, 1984-85
- St.prp. nr. 100, 1990-91
- St.prp. nr. 41, 2002-03
- Tidene. S. 1991-92
- Tidene S., 1995-96
- Tidene S., 2002-03
- Tidene S., 2003-04

Nettsteder

- epos.stortinget.no/Biografi.aspx?initialer=ODH, referert 17.03.08
- epos.stortinget.no/KomiteListe.aspx, referert 10.05.08
- www.enova.no/sitepageview.aspx?sitePageID=1153, referert 29.04.08
- www.frp.no/Innhold/_struktur_internett/Hovedmeny/Politikk/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=13458, referert 26.04.08
- www.husbanken.no/Venstremeny/Bostotte.aspx, referert 25.04.08
- www.nordpool.com, referert 24.04.08
- www.nve.no/modules/module_109/publisher_view_product.asp?iEntityId=5745, referert 12.03.08
- www.nve.no/modules/module_109/publisher_view_product.asp?iEntityId=8954, referert 12.03.08
- www.statnett.no/default.aspx?ChannelID=1366, referert 07.05.08